

Nature Forest in society

De teloorgang van de bosbouw? Een historisch overzicht van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad van hout in Nederland

M.P. Zevenbergen



WAGENINGEN UNIVERSITY
ENVIRONMENTAL SCIENCES

Discussion Paper 2003-01
Forest and Nature Conservation Policy Group

De teloorgang van de bosbouw? Een historisch overzicht van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad van hout in Nederland

M.P. ZEVENBERGEN

FOREST AND NATURE CONSERVATION POLICY GROUP

WAGENINGEN UNIVERSITY

'Nature Forest in Society' is the online discussion paper series of the Forest and Nature Conservation Policy Group at Wageningen University. In general, the Forest and Nature Conservation Policy Group focuses in research and teaching on political processes underlying the various relations between forests, nature and people. Political processes are thereby understood in a broad sense as the constrained use of social power in decision making processes of governmental, managerial or interest bodies from local to international level. The intention of the series is not to function as a publication media, but to provide insights into ongoing research activities at the group and thereby to stimulate the discussions on results, methods and approaches.

More information and an overview of publications can be found at:
<http://www.dow.wau.nl/fnp/>

ISSN: 1569-1314

Copyright:

Forest and Nature Conservation Policy Group
Wageningen University
Wageningen, the Netherlands 2002

VOORWOORD

Het voor u liggende rapport is het resultaat van een afstudeeronderzoek bij de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid van Wageningen Universiteit. In een periode dat bosbouw als activiteit politiek gezien nauwelijks een issue lijkt te zijn, heeft de auteur een retrospectieve analyse gemaakt van de vraag wanneer en in welke mate de Nederlandse samenleving zich in de twintigste eeuw zorgen maakte over de discrepantie tussen de vraag naar de grondstof hout en het gebruik ervan en de rol van het maatschappelijke krachtenveld daarbij.

Hoewel in de jongste beleidsnota over bos, natuur en landschap de aandacht voor binnenlandse houtproductie minimaal is, zijn er vanuit de Nederlandse bosbouwsector echter verschillende initiatieven ontplooid om houtproductie in een positief daglicht te stellen en de samenleving en de politiek te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid bij het duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbron hout. Gezien de voortschrijdende wereldwijde ontbossing zou dit eigenlijk een maatschappelijk thema van formaat moeten zijn.

Deze studie tracht een antwoord te geven op de vraag in hoeverre deze discussie in Nederland een verloren zaak is of dat er sprake is van een tijdelijke verslapping in de maatschappelijke en beleidsmatige aandacht voor de houtproductiefunctie van het bos.

Dit onderzoeksrapport, dat als een afstudeerscriptie en leeronderwerp is bedoeld, leverde dermate interessante gegevens op dat het ten behoeve van een bredere verspreiding ook als een Discussion Paper van de leerstoelgroep is gepubliceerd. Het biedt naar ik hoop aangrijpingspunten voor verdere gedachtenvorming en ik wens u veel plezier bij het lezen ervan.

Tenslotte is een woord van dank op zijn plaats aan de deskundigen ‘uit het veld’ die waardevolle informatie over het onderwerp hebben verstrekt.

Heiner Schanz

Hoogleraar Bos- en Natuurbeleid

Wageningen, april 2003

INHOUD

Voorwoord	5
Samenvatting	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond – Een economische geschiedenis	13
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Onderzoeksdoelstellingen	15
1.4 Het belang van geschiedenis	16
1.5 Methoden	17
1.6 Afbakening	17
1.6.1 Tijd	18
1.6.2 Discussie	18
1.6.3 Zelfvoorziening	18
1.7 Opbouw van het verslag	18
2 De periode 1900 – 1945	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De oprichting van Staatsbosbeheer	21
2.3 Opmaat voor de eerste Boswet	22
2.4 Staatsbosbedrijf	22
2.5 Natuurbescherming en bosbouw	24
2.6 De Tweede Wereldoorlog	26
3 De periode 1945 – 1970	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Wederopbouw	29
3.3 Houttekorten	29
3.4 Bosbouw in ontwikkeling	30
3.5 Boseigenaren in financiële problemen	31

3.6 Politieke belangstelling voor houtproductie	32
3.7 Structuurrapport	33
4 De periode 1970 – 2000	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Maatschappelijke veranderingen	35
4.2.1 Toename van de vrije tijd	35
4.2.2 Groeiende belangstelling voor natuur en milieu	36
4.3 Beleidsprogramma voor de bosinstandhouding en – uitbreiding	36
4.3.1 Het vraagstuk van de bosuitbreiding	36
4.3.2 Bosuitbreiding en zelfvoorziening	37
4.4 Offensief van natuurbeschermers	38
4.4.1 Stormen van '72 en '73	39
4.4.2 Kritisch Bosbeheer	40
4.4.3 Gebruik van de media	41
4.5 Structuurvisie op de bosbouw	42
4.6 Meerjarenplan Bosbouw	44
4.6.1 Stichting Bos en Hout	44
4.6.2 Motie Braams – Van der Linden	45
4.6.3 Regeringsvoornemen	46
4.6.4 Regeringsbeslissing	49
4.6.5 Beleidscompromis	50
4.6.6 Beleidsevaluatie	51
4.7 Bosbeleidsplan	53
4.7.1 Duurzaamheid	53
4.7.2 Natuurbos in ontwikkeling	54
4.8 Nederlands Bos Akkoord	55
4.9 Houtvoorzieningsplan	56
4.10 Actieplan Hout	57
4.11 Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw	59

5	2000 en verder	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Natuurgerichte bosbouw in Europa	63
5.3	Ecologische voetafdruk	64
5.4	Energiehout	65
6	Discussie	67
6.1	Inleiding	67
6.2	De discussie in een overzicht	67
6.2.1	1900-1945	67
6.2.2	1945-1970	68
6.2.3	1970-2000	68
6.2.4	Discussie tegen de tijd afgezet	69
6.3	Verleden – Heden – Toekomst	71
6.3.1	Verleden – Basis voor het bestaand beleid	71
6.3.2	Heden – Bosbouw en maatschappij	72
6.3.3	Toekomst – Lange- en korte-termijn beleid	73
7	Conclusie	75
	Bronvermeldingen	77
	Bijlage 1 Lijst van gebruikte afkortingen	

SAMENVATTING

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam in Nederland een bosbeleid tot stand, dat onder andere gericht was op een drastische verhoging van de binnenlandse houtproductie. Nederland wilde voor de grondstof hout minder afhankelijk worden van de internationale houtmarkt en het regeringsbeleid streefde naar een hoog percentage zelfvoorziening. Dit houtproductiebeleid werd echter niet voortgezet. In het jaar 2000 verscheen een nieuwe, overkoepelende beleidsnota, waarin het bosbeheer werd ingebed in het natuurbeleid.

Het gegeven dat de zelfvoorzieningsgraad een periode van ongeveer twintig jaar op de politieke agenda heeft gestaan, en dus onderwerp van discussie was, vormde de aanleiding voor een onderzoek naar de geschiedenis van deze discussie. Dit verslag plaatst deze discussie in een historisch perspectief. Op basis van literatuuronderzoek en interviews met informanten is een beeld ontstaan van dit debat, zoals dat heeft plaatsgehad in het verloop van de twintigste eeuw. Daaruit wordt duidelijk dat er drie perioden zijn geweest, waarin er binnen de bosbouwsector en ook op regeringsniveau grote belangstelling bestond voor de opvoering van de binnenlandse houtproductie: vlak na de Eerste Wereldoorlog, vlak na de Tweede Wereldoorlog en de laatste twee decennia van de twintigste eeuw.

Discussies worden gevoerd met behulp van argumenten. In de drie bovenstaande perioden gebruikten de voorstanders van een hogere zelfvoorzieningsgraad dan ook verschillende argumenten, die van belang zijn voor de beschrijving van het debat.

Tegenargumenten waren er ook. Het overzicht van de discussie in de twintigste eeuw laat zien dat er ook perioden zijn geweest, waarin de belangstelling voor eigen houtproductie duidelijk afnam. In de jaren twintig en dertig was er ruimte voor kritiek op de houtproductiefunctie van het Nederlandse bos. Natuurbeschermers en biologische bosbouwers creëerden een ideaalbeeld van natuurlijke en zelfstandige bosesystemen, dat gebaseerd was op het concept van het oerbos. Ditzelfde oerbos vormde vanaf de jaren zeventig een inspiratiebron voor een groep van onder andere biologen en natuurbeschermers. Tussen deze groep, Kritisch Bosbeheer, en de meer traditionele bosbouwers, ontstond een hevige discussie over het Nederlandse bosbeheer. Doordat Kritisch Bosbeheer haar standpunten ook naar buiten bracht via media en propagandamateriaal, bereikte deze discussie tevens een groter publiek. Vanaf eind jaren zestig groeide de maatschappelijke interesse in natuur, bos en milieu.

In het huidige beleid wordt afgestapt van de houtproductiedoelstellingen, zoals die in de jaren tachtig en negentig werden geformuleerd. De toenemende Europese integratie, en dus ook van de Europese houtmarkt, vormde één van de redenen voor de regering om niet langer te streven naar een hogere mate van zelfvoorziening. Dat wil echter niet zeggen dat het debat over de zelfvoorziening daarmee is afgesloten. De geschiedenis laat zien dat de belangstelling hiervoor onderhevig is aan schommelingen. Tot slot van dit onderzoek worden drie gaande discussies en ontwikkelingen aangeduid, die betrekking hebben op de Nederlandse bosbouw en de (toekomstige) houtproductie: toename van natuurgericht bosbeheer in Europa, groeiende belangstelling voor de ecologische voetafdruk en de vraag naar energiehout.

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond – Een economische geschiedenis

De aanleiding van deze studie is een gebeurtenis in de geschiedenis van het proces van globalisering, die wordt beschreven in het boek *Globalization and History* van de auteurs O'Rourke en Williamson (1999).

Op dit moment is er sprake van een mondiale economie; zeker de economieën van de geïndustrialiseerde landen zijn sterk met elkaar verbonden. Dit huidige proces van globalisering ving aan in de jaren vijftig en zet nog steeds door. Vanwege deze geïntegreerde economie is Nederland voor veel producten geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de import, ook voor de grondstof hout. De mondiale economie van dit moment is echter geen nieuw fenomeen. Het is over het algemeen minder bekend dat er aan het einde van de negentiende eeuw sprake was van een geïntegreerde Atlantische economie die in meerdere opzichten sterk te vergelijken is met de huidige situatie van globalisering. Er was in die periode bijvoorbeeld sprake van technologische innovaties (voornamelijk op het gebied van transport), vrijhandel en massamigratie.

Deze Atlantische economie bestond uit de Europese industriële kern (België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland en Zwitserland), de Europese periferie (Oostenrijk, Ierland, Spanje, Portugal en de Scandinavische landen) en de Nieuwe Wereld (Noord-Amerika en Australië). In de veertiger en vijftiger jaren van de negentiende eeuw begonnen deze landen hun economieën meer en meer op elkaar af te stemmen. In de tweede helft van die eeuw vond er een grote sprong plaats naar een geïntegreerde Atlantische economie. Er was sprake van convergentie; het proces waarbij de economische verschillen tussen landen kleiner worden. Dit begrip hangt samen met globalisering. De economie van een armer land groeit bij convergentie sneller dan de economie van het rijkere land. In de negentiende-eeuwse Atlantische economie groeide de Europese periferie harder dan de industriële kern, terwijl tegelijkertijd diezelfde industriële kern in economisch opzicht inliep op de Nieuwe Wereld.

Na de Eerste Wereldoorlog stortte deze Atlantische economie totaal in. De oorzaak van deze terugslag was niet zozeer de oorlog op zich, al versnelde deze het instortingsproces wel. Als reactie op de toenemende economische integratie, ondernamen landen die deel uit maakten van de Atlantische economie politieke stappen om zodoende hun eigen economie te beschermen. Al aan het einde van de negentiende eeuw begonnen landen afzonderlijk de tarieven te verhogen op importproducten om de concurrentiepositie van hun eigen producten te verbeteren. Deze tarieven bleken later de negentiende-eeuwse Atlantische economie de das om te doen. In het interbellum was er weinig meer over van een geïntegreerde economie. Hierdoor kon het hele proces van globalisering in de decennia na de Tweede Wereldoorlog opnieuw beginnen (O'Rourke & Williamson, 1999).

Tijdens en vlak na de Eerste Wereldoorlog kwam de in- en uitvoer totaal stil te liggen, ook voor Nederland. De open Nederlandse economie moest wijken voor een verkeer van goederen die het land zelf in huis had. Voor het hout werd Nederland afhankelijk van de eigen bossen. De vraag naar inlands hout steeg explosief en de houtprijzen stegen even hard mee. Eigenaren wilden hun bomen verkopen. Mensen trokken het bos in om zelf te kappen, aangezien er geen kolen beschikbaar waren. Er was sprake van een dreigend tekort aan grondstoffen (Buis & Verkaik, 1999).

Nederland kent op het gebied van houtgebruik een lange geschiedenis. De grondstof werd door de loop van de eeuwen voor diverse doeleinden gebruikt: brandstof, de bouw van waterwerken, de uitbreiding van steden en de scheepsbouw. Gedurende de eeuwen is een groot deel van de Nederlandse bossen verloren gegaan door overmatige kap. Samen met de Nederlandse ontginningsdrang heeft dit overmatig bosgebruik er voor gezorgd dat de oorspronkelijke bosgebieden totaal zijn verdwenen. Vandaar dat Nederland al relatief vroeg in de geschiedenis afhankelijk werd van buitenlandse bosgebieden voor de aanvoer van een voldoende hoeveelheid hout. Al in het jaar 1500 was er sprake van houthandel tussen Nederland en Noorwegen en de Oostzee-landen. Later werd het Duitse achterland ook een belangrijke bron voor de houtimport. In sommige gevallen leidde deze houthandel tot overexploitatie, met grote schade voor de betrokken bosgebieden. Over de gevolgen van de grootschalige handel voor de buitenlandse bossen werd in Nederland niet nagedacht (Buis, 1993). In de twintigste eeuw nam het aantal herkomstbronnen van het hout toe. De afgelopen dertig jaar kwam grofweg tussen de 70% en 80% van de import uit de Europese Unie, het overige deel van de houtimport kwam uit tropische gebieden en uit grote houtexporterende landen als Canada en Noord-Amerika (SBH Kerngegevens).

Vanaf het einde van de negentiende eeuw nam het Nederlandse bosareaal weer toe als gevolg van bebossingsprojecten op de zogenaamde woeste gronden. Tussen 1900 en 2000 steeg de oppervlakte bos van 3% naar 10% van het totale landoppervlak. De mogelijkheden voor binnenlandse houtproductie werden hierdoor ook groter. Dat heeft er echter niet toe geleid dat Nederland een grote mate van zelfvoorziening van houtproducten heeft bereikt. Het verbruik is altijd aanzienlijk groter geweest dan de eigen productie en naar verwachting zal het gebruik per persoon in de toekomst nog toenemen. In 1999 was het verbruik gelijk aan 16,3 miljoen m³ rondhoutequivalenten¹ en werd er 1 miljoen m³ geproduceerd. Dat komt neer op een zelfvoorzieningsgraad van 6,4% over dat jaar (SBH Kerngegevens).

1.2 Probleemstelling

Het vraagstuk van de zelfvoorzieningsgraad van hout is in 2000 actueel geworden met het verschijnen van de interdepartementale nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV, 2000). Deze groene nota verving de bestaande nota's voor natuur, bos en landschap en hierin werd de tot dan toe bestaande, nationale productiedoelstelling voor hout losgelaten, verwijzende naar de Europese context. Het nieuwe beleid was erop gericht tenminste het productieniveau van de voorgaande jaren te waarborgen. Hiermee stapte de regering af van een houtproductiebeleid dat begin jaren tachtig tot stand was gekomen.

In het *Meerjarenplan Bosbouw* (Ministerie van L&V, 1984a & 1986) werd er gestreefd naar een verhoging van de houtproductie, om zodoende minder afhankelijk te worden van de wereldhoutmarkt. Voor het jaar 2000 stelde de regering zich ten doel een zelfvoorzieningspercentage te bereiken van 17%. Rond het jaar 2050 moest dit percentage verhoogd zijn tot 25%. Deze doelstelling werden begin jaren negentig herbevestigd in het *Bosbeleidsplan* (Ministerie van LNV, 1993).

¹ De hoeveelheid rondhout die nodig is om een bepaalde hoeveelheid van een product te maken, uitgedrukt in m³ zonder schors.

1.3 Onderzoeksdoelstellingen

Uit de probleemstelling blijkt dat de zelfvoorzieningsgraad in het importafhankelijke Nederland in ieder geval een zekere periode onderwerp van discussie is geweest in de Nederlandse politiek. De gedachtegang over de eigen houtvoorziening is in een tijdsbestek van ongeveer vijftien jaar aan verandering onderhevig geweest. De eerste doelstelling van dit onderzoek is het achterhalen van het zelfvoorzieningsdebat gedurende de twintigste eeuw. Op basis van welke argumenten werd deze discussie gevoerd? Indien de zelfvoorzieningsgraad geen discussiepunt was, is het ook interessant te achterhalen wat daar de reden van was.

De bij deze doelstelling behorende onderzoeksvragen worden als volgt geformuleerd:

- In welke tijdvakken van de twintigste eeuw was de zelfvoorzieningsgraad onderwerp van discussie en waarom was dat het geval?
- Welke actoren namen deel aan deze discussie en welke argumenten voerden zij aan?

De tweede doelstelling van het onderzoek richt zich specifiek op de periode van ongeveer 1980 tot het heden. In deze periode kwam de zelfvoorziening duidelijk in de belangstelling van de politiek te staan. Het doel is om te achterhalen op welke wijze die belangstelling tot stand is gekomen en waarom het beleid in het jaar 2000 weer veranderde.

Bij deze doelstelling horen de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de zelfvoorzieningsgraad begin jaren tachtig op de politieke agenda terechtgekomen?
- Waarop zijn de percentages van 17% voor 2000 en 25% voor 2050 uit het *Meerjarenplan Bosbouw* gebaseerd?
- Op welke wijze is het voornemen van een hogere zelfvoorzieningsgraad tot uiting gekomen in de uitvoering van het Nederlandse bosbeleid?
- Wat is de oorzaak van het loslaten van de productiedoelstelling in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*?

Naast de beschrijving van een historisch proces, richt dit onderzoek zich ook op de toekomstige ontwikkelingen. De derde doelstelling is dan ook het aanduiden van ontwikkelingen die mogelijk invloed kunnen hebben op de discussie over de zelfvoorzieningsgraad van hout. Gezien het feit dat het huidige beleid een verwijzing maakt naar de Europese context, zullen onder andere de verwachte ontwikkelingen op de Europese houtmarkt worden onderzocht.

De bijbehorende onderzoeksvraag luidt:

- Wat zijn de te verwachten ontwikkelingen die de Nederlandse discussie over de zelfvoorzieningsgraad kunnen beïnvloeden?

1.4 Het belang van geschiedenis

Geschiedwetenschap maakt het mogelijk om gebeurtenissen en ontwikkelingen in een sociale en economische context te plaatsen en deze kritisch te beschouwen. De bijdrage van historici aan de geschiedenis van de bosbouw bestaat er dus onder andere uit deze geschiedenis in dit bredere perspectief te plaatsen. Een bos ontwikkelt zich binnen de volgende maatschappelijke context:

- Politiek en wettelijk kader;
- Economische en demografische invloeden;
- Maatschappelijk belangen (Agnoletti, 2000; Ernst, 2000).

De nieuwsgierigheid van mensen naar het menselijk handelen in het verleden vormt een belangrijke reden voor het bedrijven van de geschiedwetenschap. Daarnaast schept een goed overzicht van de historie duidelijkheid over huidige processen en biedt het mogelijkheden om lering te trekken uit historische ontwikkelingen, die achteraf mogelijk als fout worden geïnterpreteerd. Bovendien kunnen er na het beschrijven van het verleden ook uitspraken worden gedaan over de toekomst. In zijn inaugurale rede *Mythen van de groene ruimte* wijst Kooij (1999) op de mogelijkheden die de geschiedenis biedt om actuele problematiek in een lange termijn perspectief te plaatsen, zodat er zicht ontstaat op factoren die een rol hebben gespeeld en dat in de toekomst ook zullen blijven doen. Eén van de lessen die daaruit geleerd kan worden, is dat dingen altijd anders gaan dan van tevoren werd gedacht.

“Verwacht van historici geen strakke richtlijnen voor toekomstig beleid, maar wel aanwijzingen over de lange termijn ontwikkelingen. Geschiedenis is een relativiserende wetenschap. Zij ondermijnt de zekerheden van strakke extrapoleerders. Die sluiten daar vaak hun oren voor.” (Kooij, 1999: 3).

O’Rourke en Williamson (1999) geven aan dat een mondiale economie, zoals die op dit moment bestaat, onverwacht en in een betrekkelijk korte periode in elkaar kan storten en dat een dergelijke economie een onvoorspelbare factor met zich mee draagt. Het feit dat dit eenmaal gebeurd is, wil niet zeggen dat het in de toekomst onvermijdelijk nog een keer zal gebeuren. Zoals bovenstaand citaat van Kooij al aangeeft, is het niet mogelijk om de lijn uit het verleden via het heden klakkeloos door te trekken naar de toekomst. Echter, wanneer men over de huidige mondiale economie spreekt, worden de historische gebeurtenissen vaak niet in gedachten genomen. Deze gebeurtenissen legitimeren echter wel een discussie over de mogelijke gevolgen van een importafhankelijke positie voor een grondstof zoals hout. Nederland kent een hoog houtgebruik per inwoner; de grondstof speelt een belangrijke rol in de bouw en de papierindustrie. Bovendien kan hout milieuvriendelijk en duurzaam geproduceerd worden.

Volgens de auteurs van *Globalization and history* baseren de meeste economen en beleidsmakers zich op gegevens van na de Tweede Wereldoorlog, of zelfs van na 1970, wanneer zij spreken over toekomstige economische ontwikkelingen. In onderstaand citaat wijzen zij op de fout die gemaakt wordt, wanneer ontwikkelingen op de korte termijn niet in een lange termijn perspectief worden geplaatst.

“Politicians, journalists, and market analysts have a tendency to extrapolate the immediate past into the indefinite future, and such thinking suggests that the world is irreversibly headed toward even greater levels of economic integration. The historical record suggests the contrary. [...] Economists who base their views of globalization, convergence, inequality, and policy solely on the years since 1970 are making a great mistake.” (O’Rourke & Williamson, 1999: 286, 287)

1.5 Methoden

Voor de uitvoering van het onderzoek werd een historische onderzoeksmethode gebruikt, waarbij drie verschillende typen bronnen werden geraadpleegd.

De eerste bron bestond uit de literatuur: historische literatuur, beleidspublicaties van de overheid, tijdschriftartikelen en publicaties van diverse instanties die betrokken zijn bij de Nederlandse bosbouwsector.

Ter aanvulling zijn er, als tweede type bron, interviews afgenomen bij personen die betrokken zijn of waren bij de totstandkoming van het Nederlandse bos- en houtproductiebeleid. Deze interviews vonden plaats op basis van een gesprek, waarbij een lijst werd gehanteerd met daarop aandachtspunten die in ieder geval aan bod moesten komen (Thompson, 1978; Berkhout et al., 1998). Deze aandachtspunten waren hoofdzakelijk toegespitst op de beantwoording van de onderzoeksvragen, behorende bij de tweede doelstelling van het onderzoek. Van tevoren werd geen minimum of maximum aantal interviews gehanteerd. Op het moment dat informatie dubbel werd verkregen, was het niet meer noodzakelijk nog meer gesprekken met informanten te voeren. Via de begeleider van het onderzoek werd voor aanvang reeds contact gelegd met vijf informanten uit de bos- en houtsector. Via de vijfde informant is nog de naam van een zesde persoon verkregen. Na dit zesde interview was er een compleet beeld ontstaan van de periode waarop de tweede onderzoeksdoelstelling zicht richt en was het niet meer nodig nog meer informanten te interviewen.

Het derde type bron bestond uit stukken die via de informanten zijn verkregen en die niet te verkrijgen zijn in bibliotheken. Hierbij valt te denken aan briefwisselingen en persoonlijke memoranda.

De informatie die uit de interviews is verkregen, wordt niet apart in het verslag behandeld. Deze is in de beschrijving van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad verweven met de gegevens die uit de literatuur zijn verkregen. In het geval er sprake is van gegevens uit de interviews, wordt dit, in plaats van middels een literatuurverwijzing, vermeld aan de hand van een voetnoot. Dit geldt ook voor de via het informanten verkregen bronnenmateriaal, met uitzondering van twee documenten van de Tweede Kamer (1980a, 1980b), omdat hieruit letterlijk wordt geciteerd.

Bij de verwerking van de interviews is rekening gehouden met het verschil tussen een mening van een informant en de beschrijving van een historisch gegeven. Mening van een informant zijn niet in het verslag opgenomen, omdat de interviews puur waren bedoeld om een objectief beeld te krijgen van het historische proces. Om deze redenen wordt de verkregen informatie dan ook niet persoonlijk aan een informant toegeschreven, maar wordt er algemeen naar ‘Interview(s) informant(en)’ verwezen.

1.6 Afbakening

Het onderzoek kent één afbakening van tijd en twee begripsafbakeningen.

1.6.1 Tijd

Het historische deel van het onderzoek, behorende bij de eerste twee onderzoeksdoelstellingen, beperkt zich tot de twintigste eeuw. In de tweede helft van de negentiende eeuw werd, met de aanvang van de grootschalige bebossingprojecten, een basis gelegd voor bosbouw in Nederland. In die periode ontstond de belangstelling voor opgaand bos en voor houtteelt die was toegespitst op Nederlandse omstandigheden. Door middel van de oprichting van Staatsbosbeheer in 1899 duidde de staat aan zich medeverantwoordelijk te voelen voor de instandhouding en ontwikkeling van het bos. Tot die tijd bemoeide de landelijke overheid zich beleidsmatig niet actief met bos en bosbouw (Buis, 1993).

1.6.2 Discussie

De in het kader van dit onderzoek gehanteerde definitie van discussie omvat meer dan enkel een dispuut, waarin meningen en argumenten worden aangedragen door verschillende deelnemers. Deze manier van discussiëren komt wel aan de orde, bijvoorbeeld in het geval waarin personen op standpunten van anderen reageren door middel van een artikel in een tijdschrift of een ingezonden stuk in de krant. Daarnaast worden in deze analyse ook standpunten van organisaties of commissies behandeld, die zij naar voren brengen via de publicatie van rapporten, periodieken of voorlichtingsmateriaal. Ook de argumentaties in overheidspublicaties aangaande bos en hout zijn van belang voor het overzicht van de discussie.

1.6.3 Zelfvoorziening

Het begrip ‘zelfvoorzieningsgraad van hout’ betekent: het percentage hout van het totale Nederlandse verbruik van hout en houtproducten, dat in het binnenland wordt geproduceerd. Het hout dat wordt geïmporteerd en na verwerking weer wordt geëxporteerd, geldt niet als in Nederland verbruikt hout. Dat getal wordt dus afgetrokken van de som van totale import en binnenlandse productie afgetrokken. De getallen zijn ook gegeven in rondhoutequivalenten, dwz de hoeveelheid rondhout die nodig is om een bepaalde hoeveelheid van een product te maken, uitgedrukt in m³ zonder schors. ‘Zelfvoorzieningsgraad’ is synoniem aan de term ‘dekkingsgraad’, die ook veelvuldig in de literatuur is terug te vinden.

Bij de analyse van de discussie is er sprake van perioden waarin wel werd gesproken over het opvoeren van de binnenlandse houtproductie, zonder dat de werkelijke term ‘zelfvoorzieningsgraad’ in het debat werd gebruikt. Deze perioden zijn wel van belang in het overzicht van de discussie over de zelfvoorziening en zijn dan ook in de resultaten opgenomen. Interesse voor verhoging van de binnenlandse houtproductie kan in dat opzicht vertaald worden als belangstelling voor het verhogen van de zelfvoorzieningsgraad. En omgekeerd kan een desinteresse in houtproductie gezien worden als een afnemende belangstelling voor de zelfvoorziening

1.7 Opbouw van het verslag

De resultaten van het onderzoek worden niet weergegeven per gehanteerde onderzoeksvraag, maar zijn gerangschikt naar hand van de chronologie. Elk hoofdstuk apart beschrijft een deel van de 20^e

eeuw. Gedurende deze eeuw zijn er grofweg drie veranderingen in de zelfvoorzieningsdiscussie of het Nederlandse bosbeleid te herkennen, waarop de indeling van de hoofdstukken is gebaseerd.

Hoofdstuk 2 omvat de periode tussen 1900 en 1945. Met de Tweede Wereldoorlog kwam er een abrupt einde aan een ontwikkeling in de Nederlandse bosbouw en de gebeurtenissen in de oorlog hebben grote invloed gehad op het Nederlandse bos.

Het derde hoofdstuk beschrijft dan ook de periode direct na de oorlog tot aan het jaar 1970. In 1969 is een omslagpunt te herkennen in het bosbeleid.

Vanaf 1970 werd er toegewerkt naar het opvoeren van de binnenlandse houtproductie en de verhoging van het percentage zelfvoorziening. Er verschenen meerdere overheidspublicaties aangaande het bos en er ontstond een hevige discussie over het gevoerde Nederlandse bosbeheer en de toekomst van het bos. In 2000 brak de regering met het daarvoor bestaande houtproductiebeleid. Bij deze periode, die beschreven wordt door hoofdstuk 4, ligt het zwaartepunt van dit onderzoek en het bevat dan ook het grootste aantal pagina's. Uit dit hoofdstuk wordt duidelijk op welke wijze het huidige Nederlandse bosbeleid tot stand is gekomen; het geeft een verklaring voor het heden.

In hoofdstuk 5 worden drie gaande discussies aangeduid, die betrekking hebben op de Nederlandse bosbouw en de (toekomstige) binnenlandse houtproductie.

Hoofdstuk 6 bevat de discussie. Na een kort overzicht van het verloop van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad, wordt deze in een grafiek afgezet tegen de tijd. Vervolgens worden de resultaten bediscussieerd aan de hand van de thema's Verleden, Heden en Toekomst.

Hoofdstuk 7 tenslotte, bevat de conclusies.

2 DE PERIODE 1900 - 1945

2.1 Inleiding

Aangaande de zelfvoorzieningsgraad, vangt de periode tussen 1900 en 1945 eigenlijk aan in de jaren voor de eeuwwisseling. Mede door druk vanuit de samenleving werd in 1899 Staatsbosbeheer opgericht. Vanaf dat moment beschikte de overheid over een instantie die zich bezig hield met de staatsbossen. Dit hoofdstuk beschrijft de tijd dat de regering zich met het bosbeheer ging bemoeien en vanaf 1917 poogde de nationale houtproductie te bevorderen. Deze poging werd als het ware gesmoord door het opkomen van de landelijke natuurbescherming in de twintiger en dertiger jaren. Het hoofdstuk eindigt met het sterk op productie gerichte beleid dat in de Tweede Wereldoorlog werd gevoerd en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse bossen.

2.2 De oprichting van Staatsbosbeheer

In 1887 werd door de Nederlandse Maatschappij ter Bevordering van Nijverheid een commissie opgericht voor de kwestie van de ontginningen (Buis & Verkaik, 1999). De conclusie van deze commissie was, dat de staat een overheidsdienst in het leven moest roepen voor het bebossen van de woeste gronden (naar schatting ong. 600.000 ha) en het beheer van de staatsbossen. Er werd gewezen op de tegenstelling tussen de staat en particuliere bosbezitters. Het bebossen van de woeste gronden was van een algemeen belang. Bossen verbeterden de bodemvruchtbaarheid en dat leverde in de toekomst nieuwe landbouwgrond op. Deze bebossingprojecten leverden ook hout op, onder andere voor de mijnbouw. Naast dit alles hadden bossen volgens de commissie ook nog eens een positieve invloed op klimaat en waterhuishouding en was de volksgezondheid erbij gebaat. TBC patiënten bijvoorbeeld, konden in een bos kuren. Bovendien was het ‘met geduld’ ook haalbaar om heimast en timmerhout te produceren.

Ook het Nederlands Landbouwcomité sprak zich in 1895 middels een rapport uit over bosbouw in Nederland (Buis & Verkaik, 1999). De argumenten waren sterk vergelijkbaar met die van de bovengenoemde commissie. Een nieuw punt was echter, dat het comité het kortzichtig vond dat een natie voortdurend vertrouwde op voldoende invoer van hout uit het buitenland. Ook in andere landen verminderde het bosoppervlak en nam de vraag naar hout voor industriële verwerking toe. Bovendien zou een eigen houtvoorraad naar mening van het comité de binnenlandse houtverwerkende industrie bevorderen.

Er was in die tijd dus sprake van een roep vanuit de Nederlandse samenleving om een betere coördinatie van de bos- en houtsector. De lobby voor het idee van staatsbosbouw en –bosbeheer was sterk en druk op de regering nam toe. Dat heeft een rol gespeeld bij het oprichten van Staatsbosbeheer. Het tweede aspect dat meespeelde bij de oprichting was de veranderende positie die de overheid in moest nemen in de maatschappij. Vanwege de veranderingen in de samenleving door onder andere industrialisatie, ontwikkelingen in de wetenschap en de groei van de bevolking voldeed de traditionele nachtwakerrol van de overheid niet meer. Rond 1900 werd men binnen de politiek voorstander van een grotere bemoeienis van de staat. Staatsbosbeheer werd in 1899 opgericht en daarmee had de overheid de beschikking over een instantie die zich bezig kon houden met het beheer en de aanleg van (staats)bossen (Buis & Verkaik, 1999).

2.3 Opmaat voor de eerste Boswet

Zoals al uit de bovenstaande kritiek van het Landbouwcomité naar voren komt, was Nederland mede voor hout afhankelijk van het buitenland. In de Eerste Wereldoorlog echter, kreeg de binnenlandse houtvoorraad een strategisch belang, aangezien er geen invoer van hout meer plaats vond. Het werd niet verstandig geacht het beschikbare hout in hoog tempo te gebruiken. De houtprijzen stegen daarentegen erg snel en boscijdelaren wilden graag hun hout verkopen. De aanwezige voorraad dreigde snel te slinken. Kolen waren nauwelijks beschikbaar en mensen trokken de bossen en parken in om zelf brandhout te roven. Tot 1917 deed de overheid niets aan deze situatie, ingrijpen werd als een te drastische maatregel beschouwt. Eindelijk bracht bosbouw iets op voor particuliere bosbezitters en dat zou op de lange termijn de Nederlandse bosbouw kunnen bevorderen. Vanuit de samenleving begon men echter aan te dringen op maatregelen om het bos te beschermen. Burgemeesters van bosrijke gemeenten en organisaties als Natuurmonumenten en de ANWB uitten hun bezorgdheid over de ontstane situatie. Op departementaal niveau werd er wel gesproken over de wenselijkheid en de mogelijkheid van de invoering van een Boswet, zodat de overheid meer invloed op het bos kon uitoefenen. Sinds 1912 werkte een commissie aan een wetsvoorstel, voornamelijk aangaande ziekten, plagen en branden. Vanwege de voorzichtigheid van de overheid wanneer het ging over de vrijheid van particulieren, kwam het er tot 1917 niet van een dergelijke wet te maken.

Door de vele verontruste reacties vanuit de samenleving werd in dat betreffende jaar uiteindelijk de Noodboswet aangenomen. Vanaf dat moment kon de overheid kap verbieden op basis van de volgende argumenten: schade aan het natuurschoon, onrijpheid van het te kappen hout en aantasting van de houtvoorraad. Zonder een vergunning van Staatsbosbeheer mochten er geen bomen meer gekapt worden en na het vellen dienden de open plekken weer bebost te worden. Tevens bood de wet de mogelijkheid om bossen te onteigenen ten gunste van het maatschappelijk belang. Middels dit instrument waarborgde de overheid dus een toekomstige houtvoorraad, het was niet bekend dat de oorlog al een jaar later voorbij zou zijn.

Enkele jaren na de oorlog werd de noodwet vervangen door een reguliere Boswet. De houtinvoer herstelde zich weer, waardoor het gevaar op overmatige houtkap steeds kleiner werd. Net als voor 1917 was de regering weer beducht voor de zeggenschap over particulieren, ze wilde het particuliere initiatief niet belemmeren. Kapverboden en onteigening waren niet meer mogelijk en de verplichting tot herbebossing verviel ook. De nieuwe wet betrof meer de bescherming van bos tegen ziekten, brand etc. Alleen lagere overheidsinstanties hadden nog een kapvergunning van Staatsbosbeheer nodig. In samenwerking met Staatsbosbeheer gingen als gevolg van de Boswet veel gemeenten over op bebossing van woeste gronden. De wet bevorderde deze vorm van bosaanleg door middel van renteloze kredieten (Rademaker, 1988; Buis & Verkaik, 1999).

2.4 Staatsbosbedrijf

Bijna tegelijkertijd met de invoering van de Boswet onderging Staatsbosbeheer een reorganisatie. De regering was het niet eens met de geringe houtproductie en een grotere zelfstandigheid zou beter zijn voor de ontwikkeling van een echte boscultuur. Sinds de oprichting in 1899 hield de overheidsdienst zich met steeds meer andere zaken bezig dan bosbouw. Staatsbosbeheer was tijdens de Eerste Wereldoorlog een middel geworden om werk te verschaffen aan werkloze arbeiders en Duitse vluchtelingen. Arbeiders werden ingezet bij de ontginning van woeste gronden

en de aanleg van infrastructurele werken. Staatsbosbeheer raakte steeds meer betrokken bij de inrichting van de openbare ruimte. Deze in de oorlog ontstane situatie werd na 1918 doorgezet en daarmee dus ook de werkverschaffing. Ook al zag de landelijke overheid liever dat Staatsbosbeheer zich werkelijk bezig ging houden met houtproductie, op lokaal niveau werd er nog vaak een beroep gedaan op de dienst om arbeiders aan het werk te zetten. Gemeenten hadden niet altijd de middelen om werklozen te steunen. Vandaar dat in 1921 de regering er toe overging de overheidsinstelling Staatsbosbeheer te veranderen in het Staatsbosbedrijf. Een bedrijf heeft financiële verantwoordelijkheid en moet daarom rendement halen. De politiek zag in die dagen houtproductie als de belangrijkste taak van Staatsbosbeheer en op deze manier werd de dienst hiertoe gedwongen. Houtproductie was het middel om dit rendement te behalen (Buis & Verkaik, 1999).

Deze beslissing werd in 1925 al weer teruggedraaid. In tegenstelling tot andere staatsbedrijven genereerden de projecten van het Staatsbosbedrijf, zoals het bebossen van stuifzanden, amper omzet. Op de korte termijn kon er niet beschikt worden over kapitaal door middel van houtoogst, de bossen waren nog te jong. De bezittingen in de vorm van staatsnatuurmonumenten konden moeilijk in geld worden uitgedrukt. Tegelijkertijd liepen de kosten op. Staatsbosbeheer kreeg het imago van een verliesgevend bedrijf. Vanaf 1925 werd Staatsbosbeheer gewoon weer beschouwd als overheidsdienst, al behield het de grotere financiële zelfstandigheid (Buis & Verkaik, 1999). De poging van de regering om de nationale houtproductie te verhogen was dus niet geslaagd. De doelstelling achter de verandering in een staatsbosbedrijf geeft echter wel aan dat houtproductie binnen de landelijke politiek een rol van betekenis speelde.

Naast een grotere financiële zelfstandigheid behield Staatsbosbeheer na 1925 nog een kenmerk van een staatsbedrijf. In plaats van een inspecteur der Staatsbossen kreeg de dienst een directeur. De toenmalige directeur Van Dissel was tevens een belangrijk figuur in de Nederlandse natuurbescherming. Hij had zitting in meerdere commissies op dit gebied en onderhield een nauwe band met de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten. Staatsbosbeheer adviseerde Natuurmonumenten over bijvoorbeeld het beheer van terreinen en ondersteunde de vereniging in sommige gevallen bij de aankoop van een nieuw terrein. Op zijn beurt liet Staatsbosbeheer zich vanaf 1928 over het behoud van waardevolle natuur weer adviseren door de Commissie van Advies inzake de Natuurmonumenten van het Staatsbosbeheer (Buis & Verkaik, 1999).

De overheidsdienst die van oorsprong belast was met het beheer en de aanleg van staatsbossen, begon zich onder leiding van Van Dissel naast landschapsbouw en werkverschaffing ook op natuurbeheer te richten. Hij "... wees Staatsbosbeheer de weg naar natuurbescherming" (Buis & Verkaik, 1999: 69). Landgoedeigenaren konden vanaf 1928 korting krijgen op de door hen te betalen belastingen, als zij hun landgoed onder de Natuurschoonwet lieten vallen. Deze wet werd ingesteld om het dreigende gevaar van versnippering van de landgoederen een halt toe te roepen, dit met het oog op de monumentale status. Staatsbosbeheer onderzocht of de landgoederen binnen de bepaling vielen, gaf advies over het beheer, beoordeelde aanvragen voor kap en controleerde of de eigenaar de wet naleefde. De Natuurschoonwet maakte natuurbescherming een officiële taak van Staatsbosbeheer. Van Dissel maakte zich ook hard voor een Natuurbeschermingswet. Door een streefde samenwerking tussen verschillende ministeries en de economische crisis in de jaren dertig kwam deze wet uiteindelijk niet van de grond.

2.5 Natuurbescherming en bosbouw

Natuurbescherming nam in de jaren twintig en dertig een steeds belangrijkere positie in en daarmee nam ook de invloed op het bosbeheer toe. Het bos werkte als een bindmiddel tussen de bosbouwers en natuurbeschermers. Oerbossen vormden voor beide groeperingen een ideaalbeeld; bos werd als de hoogste vorm van natuur beschouwd. In veel opzichten benaderden zowel de bosbouwers als de natuurbeschermers het bos op dezelfde wijze. Dit kwam tot uiting in het beheer van bossen die in het bezit waren van bijvoorbeeld de vereniging Natuurmonumenten, die advies kreeg van Staatsbosbeheer. Menselijk beheer werd geaccepteerd en was ook noodzakelijk. Toch werd er binnen de natuurbescherming gestreefd naar meer variatie en naar ongerepte natuur. Menging van boomsoorten werd beschouwd als een stap naar een natuurlijker bos. Daarnaast bestond het verlangen om terreinen te reserveren waar geen sprake was van enig menselijk handelen. Bosbouw in Nederland was in die jaren verre van winstgevend. Het was dan ook duidelijk dat houtproductie niet het enige doel van het bos kon zijn. Natuurschoon, recreatie en de zorg om bijzondere flora en fauna vormden de gemeenschappelijke doelstellingen van de bosbouwers en de natuurbeschermers.

Naast het feit dat beide bewegingen ten dele dezelfde doelen nastreefden, bestonden er ook sociale verbanden tussen de mensen die deel uit maakten van deze groeperingen. Grootgrondbezitters en bosbouwers waren vaak net als de natuurbeschermers afkomstig uit een aristocratisch milieu. Het behoud van landgoederen en bossen was dan ook een gezamenlijk belang.

Ondanks de overeenkomende belangen waren er ook spanningen tussen de groeperingen, al heeft dat geen werkelijk felle discussies opgeleverd. Natuurbeschermers leverden kritiek op de dominante efficiëntienorm binnen de bosbouw en de daarvan afgeleide keuze voor exoten. Tevens hadden zij moeite met de voor de bosbouw uitgevoerde ontginningen die ten koste gingen van vele hectaren woeste gronden. Vanuit de bosbouw werd deze kritiek gepareerd door te wijzen op de overeenkomsten tussen hen en de natuurbeschermers. Er werd de nadruk gelegd op het natuurschoon van dennenbossen en naar hun mening was bos mooier en wetenschappelijk interessanter dan bijvoorbeeld heide (Van der Windt, 1995).

Niet alleen tussen de bosbouwers en de natuurbeschermers waren er verschillen van inzichten aangaande het Nederlandse bos. In de jaren dertig kwam er binnen de wereld van de bosbouw zelf een discussie op gang die geworteld was in de periode rond 1900. Rond die tijd traden er problemen op met de traditionele manier van bosbouw op de zandige woeste gronden. Een beweging onder leiding van de houtvester Van Schermbeek, later docent in Wageningen, ging zich meer richten op natuurbos, op bossen als een ecosysteem. De aanhangers van dit programma hanteerden de vanuit Duitsland overgewaaide idee van het oerbos. Hierin was houtproductie mogelijk, zolang het gecombineerd kon worden met de wetten van het oerwoud. Een stabiel bos zou beter zijn voor de houtproductie op de lange termijn. Bosbouwers die deze opvattingen deelden, gaven vorm aan deze nieuw biologische bosbouw² bij het bebossen van woeste gronden.

In de jaren dertig werd de term oerbos nauwelijks meer gebruikt. Binnen de bosbouw hield men zich bezig met de vragen wat onder natuurbos en duurzame bosbouw moest worden verstaan.

² De door Van der Windt gebruikte en in dit hoofdstuk gehanteerde term ‘biologische bosbouw’ is binnen de bosbouw zelf niet gangbaar. Daarbinnen wordt eerder gesproken over natuurgetrouw of natuurvolgend bosbeheer, dat is gebaseerd op het Duitse Naturgemässe Waldbau.

Biologische bosbouwers zochten naar concrete normen. Het bos werd meer dan een verzameling opstanden, het werd benaderd als een natuurlijke boslevensgemeenschap. De discussie binnen de Nederlandse bosbouw valt onder te verdelen in drie deeldiscussies.

Er werd gesproken over de plaats van dieren in het bos. Behalve de nadrukkelijke aandacht voor de vogels, draaide de discussie hoofdzakelijk over het wild en de kwestie van de jacht. Was het wild geen harmonisch biologisch onderdeel van het bos? Het was de vraag of het jachtbedrijf, het bosbedrijf en de natuurbescherming binnen de bosgebieden geïntegreerd moesten worden. Immers, bosbouw was meer geworden dan houtteelt en dat bood volgens enkelen mogelijkheden voor de jacht. Het accepteren van wild botste naar mening van de biologische bosbouwer Jager Gerlings met andere aspecten van natuurlijk bosbeheer. De dieren vraten de ondergroei op en richtten daarmee economische schade aan. Anderen betoogden juist dat bosbouw en jacht, door het verstoorde evenwicht tussen wild en jacht, uit elkaar waren gegroeid. Als uitkomst van dit debat konden zowel het wild als de jacht in het bos gehandhaafd blijven, omdat men de grenzen tussen jacht, bosbouw en natuurbescherming wilde laten vervagen.

Een ander discussiepunt was de benadering van het bos als een plantengemeenschap. Verschillende bosbouwers waren tijdens hun studie in aanraking gekomen met de plantensociologie. Deze tak van wetenschap leerde hen welke soorten er in de natuurlijke bosgemeenschappen voor hoorden te komen. Vanuit het kader van de plantensociologie werd er kritiek geleverd op de exoten die gebruikt werden vanwege hun hogere productiviteit. Duurzaamheid bracht het grootst mogelijke maatschappelijke nut met zich mee tegen zo laag mogelijke kosten. Om biologische duurzaamheid te bereiken diende de natuurlijke plantengemeenschap als uitgangspunt worden genomen. Vanuit de meer economisch georiënteerde bosbouw kwam er verzet tegen deze opvattingen. De Wageningse hoogleraar Te Wechel viel de stelling aan dat de exotische houtsoorten onbelangrijk en schadelijk waren. Naar zijn opvatting was er sprake van natuurlijk bosbeheer als soorten zich natuurlijk konden verjongen en voor veel exoten was dat het geval. De bosbouwer en plantensocioloog Diemont bood een uitweg voor deze discussie. Indien er voor de houtproductie exoten nodig waren, kon de plantensociologie aangeven welke soorten het beste gebruikt konden worden. Volgens hem waren er meerdere typen natuurlijk bos, afhankelijk van de groeifactoren, en daardoor ook meerdere bosgemeenschappen. In een Nederlandse bosgemeenschap konden exoten uit gelijksoortige gemeenschappen dezelfde functies vervullen als inheemse soorten.

De derde discussie draaide om het beheer van het betreffende natuurlijke bos. Sommige beheerders zochten het in beheerssystemen die de natuur meer nabootsten, zoals het uitkapbos. Dit idee werd niet echt aangenomen. Over het algemeen beschouwden de meeste bosbouwers dit systeem als onrendabel en het zou niet passen in de geschiedenis en de organisatie van de Nederlandse bosbouw.

De biologische bosbouw heeft de begrippen levensgemeenschap en natuurbos in de Nederlandse bosbouw geïntroduceerd en gedurende de jaren dertig werd er een verdere invulling aan gegeven. Veel bosbouwers onderschreven de ideeën, maar toch werd het nooit echt in praktijk gebracht. In praktisch opzicht is de biologische bosbouw dan ook niet zeer invloedrijk geweest. In de aanloopjaren van de Tweede Wereldoorlog en tijdens de oorlog zelf werd de beweging nog meer in de verdedigingspositie gedwongen, gedurende die jaren draaide het gehele Nederlandse bosbeheer om de productie van hout (Van der Windt, 1995).

2.6 De Tweede Wereldoorlog

Het overheidsbeleid betreffende de houtproductie veranderde radicaal met de komst van de Duitse bezetters. Duitse bosbouwers kregen het in Nederland voor het zeggen en de Nederlandse houtproductie werd een onderdeel van de Duitse oorlogseconomie. Het Nederlandse bos diende vanaf 1940 voor de volgende drie doeleinden voldoende hout te leveren: de *Wehrmacht*, de Limburgse mijnen en voor het binnenlands verbruik. In de jaren voor de oorlog importeerde Nederland tussen de 80% en 90% van de houtbehoefte. Met het uitbreken van de oorlog kwam de invoer zo goed als stil te liggen, net als tijdens de Eerste Wereldoorlog.

De bezetter reorganiseerde de Nederlandse hout- en bosbouwsector. Voor 1940 hadden particuliere bosbezitters nog vrijheid in handelen, maar volgens de nationaal-socialistische ideologie stond bos in dienst van de maatschappij en moesten eigenaren het maximale uit hun percelen halen. Binnen het Nederlandse bos was er door de uiteenlopende inzichten en opvattingen van eigenaren een grote diversiteit ontstaan. De staat ging streng toezicht houden op alle Nederlandse bossen en op de houtproductie. Naar mening van de Duitsers diende er een einde te komen aan het amateurisme in de Nederlandse bosbouw (Buis & Verkaik, 1999). Eind mei 1940 werd de *Abteilung für Forstwissenschaft und Holzwirtschaft* opgericht, met daarin ondergebracht de secties *das Jagdwesen* en *der Naturschutz*. Aan het hoofd kwam een *Oberforstmeister*, Hagemann, te staan. Hij was verantwoordelijk voor het nieuwe beleid, met als uiteindelijke doelstelling de reorganisatie en opbouw van de bosbouwsector (Rademaker, 1988).

Aanvankelijk konden zowel de particulieren als Staatsbosbeheer zich nog wel vinden in het nieuwe beleid. Na de Duitse inval in Polen waren de houtprijzen al op gaan lopen en boseigenaren begonnen weer gretig te verkopen. In 1939 achtte de Nederlandse overheid het zelfs noodzakelijk om weer kapverboden in te stellen om landschap en natuurschoon te behouden. Ook in het eerste oorlogsjaar kwam er veel hout vrij en werd er tegemoet gekomen aan de Duitse eisen. Prijzen voor hout waren nog altijd hoog. In 1942 echter, veranderde die situatie. Aan het begin van dat jaar kreeg de directeur van Staatsbosbeheer, Van Steijn, de opdracht om gegevens te leveren voor het maken van een nieuw programma voor bosbouw en houtproductie. Deze gewenste gegevens omvatte de hoeveelheid kaprijpe bomen, de hoeveelheid hout die vrij kon komen door dunningen, welke oppervlakten na kap weer herbebest konden worden en hoeveel woeste gronden nog bebest konden worden.

Na enig rekenwerk van de kant van Staatsbosbeheer, legde Van Steijn een plan voor dat goed was voor een productie van een half miljoen m³ per jaar. Dat was te weinig naar mening van Hagemann. Alleen al de *Wehrmacht* verlangde een dergelijke hoeveelheid, afgezien dus van de mijnen en het binnenlands verbruik. Met ingang van 1943 moest er een totaal van één miljoen m³ per jaar worden geproduceerd. Daarnaast stelden de Duitsers de houtprijs op zo'n laag niveau vast dat de kosten van houtproductie amper gedekt konden worden. De animo bij de bosbezitter om hout te leveren werd daardoor gering, zeker wanneer het voor de *Wehrmacht* bestemd was. Vandaar dat Staatsbosbeheer de bevoegdheid kreeg om houtlevering af te dwingen.

De leveringen verliepen ook in de jaren daarna niet zoals de bezetter het wilde. De houtvoorraad begon te slinken. Hout dat oorspronkelijk bestemd was voor palen en planken werd gekapt voor de mijnen, Duitse regels werkten soms tegenstrijdig met elkaar en Staatsbosbeheer werkte niet echt mee. Om de productie en distributie te bevorderen kreeg de dienst steeds meer bevoegdheden, waardoor de greep op de particuliere bezitters nog groter werd. Vanwege grote weerstand onder

deze bosbezitters werkte dit juist averechts. De reorganisatie van de Nederlandse bosbouw leverde niet het resultaat op dat de Duitsers voor ogen stond. Ook de vervanger van Hagemann, *Oberlandsforstmeister* Schnell, kon de geëiste leveringen niet bewerkstelligen.

Het feit dat de leveringen vanuit Nederland zo traag verliepen, deed de *Wehrmacht* er in 1943 toe besluiten zelf hout te gaan vorderen. Buiten Staatsbosbeheer om werden grote hoeveelheden hout gevorderd voor de bouw van de *Atlantikwall*. In het najaar van 1944 kwam er een einde aan deze situatie. In dat jaar slaagde de geallieerde troepen er in grote delen op de Duitsers te veroveren. In Nederland werden de gebieden ten zuiden van de grote rivieren bevrijd. Voor de mensen boven de grote rivieren begon toen de zogenaamde hongerwinter. In die strenge winterperiode was er sprake van een groot tekort aan brandstoffen. Net als tijdens de Eerste Wereldoorlog begon de bevolking bomen te stropen om het hout op te stoken. Dat ging ten koste van naar schatting nog eens één miljoen m³.

Gedurende de jaren voor de oorlog produceerde Nederland ongeveer 0,55 miljoen m³ hout per jaar. Tijdens de oorlog is er ongeveer 5,7 miljoen m³ gekapt, per jaar komt dat dus neer op ruim een verdubbeling van de productie. Van het aanwezig bos werd ruim dertien procent gekapt; dat wil zeggen 33.000 ha. Afgezien daarvan was er een grote oppervlakte naar verkeerde inzichten en te zwaar gedund. Beneden de grote rivieren waren veel bossen beschadigd geraakt door gevechtshandelingen en zowel de Duitsers als de geallieerden hadden polders geïnnundeerd. Op sommige plaatsen was dit gedaan met zout water en weinig bomen overleefden dat. Na de oorlog was er van de Nederlandse voorraad bruikbaar hout weinig meer over (Rademaker, 1988; Buis & Verkaik, 1999).

3 DE PERIODE 1945 - 1970

3.1 Inleiding

De periode tussen de Tweede Wereldoorlog en de aanvang van de jaren zeventig valt af te bakenen op basis van zekere veranderingen die in deze tijd plaatsvonden. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse bosbouw en de problemen waar hoofdzakelijk particuliere boscijdegenaren in de jaren zestig mee geconfronteerd werden. Tegelijkertijd voorzag de papierindustrie een grondstoffenprobleem en zij confronteerde de landelijke politiek met de lage productiviteit van de Nederlandse bossen. Eind jaren zestig is er een omslagpunt te herkennen in de wijze waarop de bosbouw georganiseerd werd.

3.2 Wederopbouw

Nederland stond na de oorlog vrijwel geheel in het teken van de wederopbouw. Zo ook de bosbouwsector. In oktober 1945 kwam de Nederlandse Bosbouwvereniging bijeen en tijdens die bijeenkomst spraken verschillende leden hun wensen voor de nabije toekomst uit. Allereerst moest de tijdens de oorlog aangerichte schade geïnventariseerd worden en voor het herstel van deze schade waren mensen en geld nodig. Ten tweede was er op het gebied van kennis en kunde een grote taak weggelegd voor de wetenschap en het onderwijs. De voorzitter van de vereniging pleitte voor de oprichting van een instituut voor bosbouwkundig onderzoek. Als derde diende de regering de wetgeving van voor en tijdens de oorlog aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

De schade in de bossen waarover men sprak, werd uitgedrukt in hout; aan het natuurschoon en natuurbos werd nauwelijks aandacht geschonken. Hiermee zette de Bosbouwvereniging als het ware de toon voor de ruimweg twintig jaar die na de bevrijding volgden. Tot eind jaren zestig werd er binnen de bosbouw nadruk gelegd op de productie van hout.

3.3 Houttekorten

De wederopbouw beperkte zich niet tot Nederland. In diverse Europese landen was er een behoefte aan hout om de schade te herstellen. Het was de verwachting dat de jaren na de oorlog zouden leiden tot een tekort op de internationale houtmarkt. Na jaren van overmatige kap gingen houtexporterende landen over op een relatieve kapreductie. Deze maatregel werd niet alleen in Europa genomen, ook de Verenigde Staten verminderden het aantal vellingen vanwege deze reden. Het algemene uitgangspunt was, dat de vraag naar hout het aanbod tot 1960 zou blijven overschrijden. Vandaar dat er meer dan ooit de aandacht werd gericht op de ontsluiting van tropische bosgebieden.

In het geval van Nederland betrof deze aandacht de bossen van Suriname. In het verleden waren pogingen om op grootschalige wijze hout te produceren, mislukt. De exploitatiekosten waren te hoog, het hout moest van een te grote afstand aangevoerd worden en de tropische houtsoorten waren onbekend en soms ook ongeschikt voor gebruik. Zachtere houtsoorten uit Scandinavië hadden de voorkeur. Vandaar dat zowel de overheid als enkele particuliere organisaties zich gingen richten op onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van dit hout. In 1947 werd de Surinaamse Houtmaatschappij opgericht. Voor een periode van 25 jaar kreeg deze maatschappij de concessie

over een oppervlakte van één miljoen ha (Rademaker, 1988). Dit zware Surinaamse hout werd hoofdzakelijk gebruikt voor de water- en havenbouw³.

Voor de directe behoefte aan mijnhout zocht Nederland het dichterbij huis. Al in 1944 vroegen de Limburgse mijnen, in samenwerking met de houtvesterij Maastricht, toestemming aan de geallieerden om in bezet Duits gebied bossen te vellen. Binnen veertig kilometer van de Nederlands-Duitse grens werd deze toestemming verleend. Na mei 1945 kreeg de gehele Nederlandse staat de toestemming om in het kader van de *Wiedergutmachung* hout uit Duitse bossen te halen. Voor het jaar 1946 wezen de Engelsen 117.000 m³ aan Staatsbosbeheer toe. Aanvankelijk verliepen deze houtvorderingen chaotisch, maar na enkele maanden ging Staatsbosbeheer de volledige verantwoordelijkheid dragen en werd er meer verantwoord gevelde. In 1947 werd de Heidemaatschappij bij de vorderingen betrokken, omdat het Staatsbosbeheer niet lukte de hoeveelheden in het korte tijdsbestek te vellen. Samen met de 79.000 m³ die in 1946 nog niet gevelde waren, was de toegewezen hoeveelheid van 426.000 m³ voor 1947 te veel.

Het Britse en het Amerikaanse bestuur vonden in 1948 beide dat het genoeg was geweest met de Nederlandse houtvorderingen en maakten er in overleg met Staatsbosbeheer een einde aan. De dienst wilde de toegewezen hoeveelheid hout in het jaar daarvoor nog wel oogsten. Tot oktober 1948 kreeg het daarvoor de tijd. Binnen de veertig kilometer zone was dit echter niet meer mogelijk. Samen met de geallieerden en de Duitsers zelf had Nederland de houtvoorraad uitgeput. Vandaar dat Staatsbosbeheer de toestemming kreeg verder Duitsland in te trekken voor het toegewezen hout, tot in de Eifel. In het verloop van deze vier jaar vorderde Nederland bijna 550.000 m³ Duits hout (Buis & Verkaik, 1999).

3.4 Bosbouw in ontwikkeling

Nederland kampte in de jaren direct na de oorlog met een groot tekort aan arbeidskrachten. Ook voor het herstel van de schade in de bossen was het moeilijk het aantal benodigde arbeiders te vinden. Als tweede probleem waren de kosten voor arbeid in een paar jaar tijd flink gestegen. Ten opzichte van 1939 was het stukloon voor een bosarbeider in 1947 verviervoudigd (Rademaker, 1988). Het gevolg van deze ontwikkelingen was een toenemende mechanisatie en arbeidsrationalisatie in de bosbouw. Rationalisatie spitte zich toe op de vragen hoe de werkomstandigheden van de arbeider verbeterd konden worden en hoe de productie per arbeider verhoogd kon worden. Van oorsprong was de bosbouw een arbeidsintensieve en vrij onveilige sector. Aangezien rationalisatie niet zonder een goede scholing kon plaatsvinden, leidde dit proces tot de oprichting van bosbouwscholen op middelbaar en lager technisch niveau. Mechanisatie kon er aan bij dragen de productiekosten te verlagen. Er werden nieuwe gereedschappen voor de arbeiders geïntroduceerd en waar mogelijk vervingen moderne machines de mens en het paard. Investeren in machines bleek in sommige gevallen goedkoper te zijn dan het aannemen van veel arbeiders.

Het instituut dat de voorzitter van de Bosbouwvereniging in gedachten had, kwam in 1947 van de grond. Dat jaar opende de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) het bosbouwkundig onderzoekscentrum De Dorschkamp in Wageningen. De

³ Interview informant.

Dorschkamp legde zich aanvankelijk toe op onderzoek naar groei, houtopbrengst, resistentie en veredeling van verschillende boomsoorten. Toen echter bleek dat de praktijk weinig met de resultaten kon, ging het instituut zich meer richten op het oplossen van bosbouwkundige, korte termijn problemen. Mechanisatie en rationalisatie vormden hiervan een onderdeel. Met het verloop van de jaren kreeg het onderzoek een steeds minder technische kant en werd ook de beleidsvoorbereiding een onderdeel van het takenpakket. In 1957 kwam het los te staan van TNO en werd het een onafhankelijk onderzoekstation, gefinancierd door Staatsbosbeheer.

De ontwikkelingen binnen de bosbouw bleven niet beperkt tot de praktische kant van de houtproductie. Ook op maatschappelijk gebied begon de bosbouwwereld een belangrijkere rol te spelen dan voorheen. Binnen de Stichting van Landbouw werd in 1946 een Bosbouwcommissie opgericht. Om CAO's af te sluiten met de bosarbeiders werd in datzelfde jaar de Vereniging van Boseigenaren opgericht. Deze werkgeversorganisatie stelde in 1954, samen met de landarbeidersbonden, op basis van de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties het Bosschap in. Door ondernemingen op het gebied van bosbouw en houtteelt te bevorderen diende dit bedrijfsschap het algemeen belang. Daarnaast werd het Bosschap verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van de werkgevers en werknemers in deze branche.

Het gedateerde wettelijk kader werd geleidelijk aan vervangen. Tot het moment dat er een nieuwe Boswet was gerealiseerd, waren er overgangsregelingen van kracht. Gedurende de jaren vijftig werd er gewerkt aan de nieuwe wet en deze trad uiteindelijk in 1962 van werking.

Het behoud van het bos werd gewaarborgd door bouseigenaren te verplichten nieuw bos aan te leggen na kap en de nieuwe wet maakte het mogelijk kapverboden op te leggen als het natuur- of landschapsschoon in gevaar was. In het geval een dergelijk kapverbod financiële schade voor een eigenaar betekende, werd deze door de overheid vergoed. Tevens bestond er de mogelijkheid dat de overheid een bijdrage leverde aan de verplichte herbeplanting. Met deze nieuwe wet veranderde de rol van Staatsbosbeheer. De dienst was vertegenwoordigd in het Bosschap en daarmee werd de adviserende functie belangrijker. Daarvóór was Staatsbosbeheer ook nog belast met de controle van en toezicht op bouseigenaren, maar deze taken verschoven naar de algemene inspectiedienst.

3.5 Boseigenaren in financiële problemen

Vlak na de oorlog begon de houtimport toch weer aan te trekken, ondanks de slechte verwachtingen voor de mondiale houtmarkt. Ten aanzien van de periode vóór 1940 zijn er voor de Nederlandse situatie wel twee verschillen te noemen: de houtprijzen waren heel wat hoger geworden en er had een verschuiving plaatsgevonden van de herkomstlanden. In 1947 kwam 40% van het hout uit Canada en de VS, terwijl deze landen vóór de oorlog bijna geen hout aan Nederland leverden. De rest van de import, waaronder ook mijnhout, kwam uit onder andere Zweden en Finland. Rusland leverde in de jaren dertig nog 38% van de totale import, in 1947 kwam er totaal geen hout uit dit land (Rademaker, 1988).

De Nederlandse houtindustrie⁴ draaide grotendeels op geïmporteerd hout en was om die reden dan ook niet echt geïnteresseerd in de binnenlandse bosbouw. Over de beschikbaarheid van het hout bestond aanvankelijk geen echte onrust. Met de ontsluiting van de tropische bossen en de komst van Canada en de VS op de Nederlandse houtmarkt, namen de mogelijkheden toe. Douglassparren uit Noord-Amerika bijvoorbeeld, waren goed geschikt voor constructiehout. Het hout dat door Nederlandse boscijgenaren werd geproduceerd kwam terecht in een totaal andere sector⁵. Al werd de oorlogsschade in de jaren vijftig zo goed als hersteld, toch had de bosbouwsector nog altijd te maken met een erfenis uit de oorlog. Het grootste deel van de bossen bestond uit jonge opstanden. Deze situatie bestond al vóór de oorlog, maar de Duitsers hadden dit verergerd door de oudste bossen leeg te kappen. Er waren dus teveel jonge en te weinig oude bomen. Deze jonge bossen boden mogelijkheden voor de productie van boerengeriefhout (palen) en ook de mijnindustrie had interesse in de eerste dunningen uit de jonge bossen. De naaldhoutbossen hadden dus een goede economische basis.⁶ Maar toen het belang van de steenkolen af begon te nemen en later de mijnen gesloten werden, daalde de vraag naar mijnhout. Boerengeriefhout raakte in de jaren zestig ook steeds minder in trek. Terwijl de kosten van onder andere arbeid stegen, namen de inkomsten uit het bos af. Voornamelijk de particuliere boscijgenaren kregen het moeilijk en zochten naar manieren om de kosten te drukken (Buis & Verkaik, 1999).

Bovenstaande ontwikkelingen speelden zich af in een tijd waarin recreatie een vlucht nam en ook de natuurbescherming weer de kop op stak. Recreatie vormde een extra kostenpost voor boscijgenaren, aangezien zij allerlei dure voorzieningen moesten treffen voor het toenemende aantal bezoekers. De goedkoopste oplossing lag vaak in de verkoop van een deel of van zelfs het gehele bosperceel. Veel bossen werden eigendom van de staat of van natuurbeschermingsorganisaties. De overheid besloot om de boscijgenaren financieel te ondersteunen, mede om te voorkomen dat deze hun bossen stukje bij beetje zouden verkopen. In 1965 werden er twee nieuwe regelingen ingesteld, één voor particulieren en één voor publiekrechtelijke lichamen. Boscijgenaren kregen geld van de overheid op de voorwaarde dat zij hun bos openstelden voor het publiek. Met het verschijnen van deze bijdrageregelingen kwam het accent minder dan voorheen op de houtproductie te liggen. De term multifunctioneel bosbeheer raakte in zwang (Van der Windt, 1995; Buis & Verkaik, 1999).

3.6 Politieke belangstelling voor binnenlandse houtproductie

Begin jaren zestig kwam de papierindustrie tot het besef dat zij niet kon blijven vertrouwen op buitenlands hout. Het werd steeds moeilijker om aan rondhout te komen. Grote houtexporterende landen begonnen zelf met de productie van eindfabrikaten en het aantal herkomstbronnen van het ingevoerde hout nam toe. Tegelijkertijd nam ook het papierverbruik in Nederland toe. In 1964 werd een vertegenwoordigingsorganisatie voor de papierindustrie opgericht, de Stichting Industrie-Hout (SIH). Vanuit de Vereniging van Nederlandse Papierfabrikanten (VNP) werd toen de

⁴ Vergeleken met andere industrieën, is de totale Nederlandse houtverwerkende industrie altijd klein geweest. In 1965 telde de papier- en kartonindustrie slechts 42 fabrieken, 10% minder dan in 1963 (Vereniging Nederlandse Papierfabrikanten, 1965). Ook op dit moment daalt het aantal bedrijven in de houtverwerkende industrie. In 2002 waren er nog maar 2 papier- en karton fabrikanten (Jansen, 2002).

⁵ Interview informant.

⁶ Ibid. Loofhoutbossen waren vaak onderdeel van landgoederen. Dat hout gebruikte men over het algemeen voor de bouw van bijvoorbeeld boerderijen in de directe omgeving.

Commissie Papierhout uit Nederland opgericht. Deze commissie stapte naar De Dorschkamp voor een grootschalig productieplan ergens in het land. Er is toen een studie gedaan naar een populierenbos van 5000 ha⁷ in oostelijk Flevoland en in februari 1965 is een verzoek tot realisatie van dit bos naar de regering gestuurd. Vanaf dat moment is de landelijke politiek zich meer gaan interesseren voor de bosbouw, het plan leidde zelfs tot discussies in het parlement⁸.

In totaal verschenen er vier rapporten over het plan, elk met een andere invalshoek. Rapport één bevatte de argumentatie van het verzoek en gaf een berekening van de exploitatiemogelijkheden. Het tweede deel werd opgesteld door een architectenbureau en behandelde de inrichting van een dergelijk bos en de recreatieve mogelijkheden daarvan. Het plan vormde een reden voor Staatsbosbeheer om een initiatief te nemen tot een overleg. Hierbij waren vertegenwoordigers van de VNP, de SIH en het ministerie van Economische Zaken aanwezig. Dit overleg resulteerde in het derde rapport, waarin de oorspronkelijke berekeningen enigszins werden gereviseerd en aangevuld. De rentabiliteit en de recreatieve waarde vormden twee belangrijke punten van kritiek. Vanwege dit tweede punt publiceerde de SIH in 1966 een rapport met een nadere beschouwing van de betekenis van het populierenbos voor de recreatie (Stichting Industrie-Hout, 1966).

In de argumentatie van dit plan werd het economische belang van de papierindustrie benadrukt en werd benadrukt in welke moeilijke grondstoffenpositie zij terecht was gekomen. De Nederlandse papierindustrie betrok haar grondstoffen bijna volledig uit het buitenland, voornamelijk in de vorm van halffabrikaten. Deze afhankelijke positie ontwikkelde zich ongunstig, ook in andere toen nog EEG landen, aangezien Noord Europese landen in toenemende mate zelf papier begonnen te produceren. Daarnaast zou de toename van het papierverbruik door de groei van bevolking en welvaart leiden tot een tekort aan papierhout in geheel West en zelfs Noord Europa. Voor een artikel als papier was de nationaal-economische onafhankelijkheid van betekenis, in tijden van politieke onrust kon de toevoer vanuit het geïsoleerde Noorden gemakkelijk belemmerd worden. Tevens werd gewezen op de investeringen die reeds door de industrie waren gemaakt en op de negatieve gevolgen voor de houtprijs wanneer de Scandinavische landen een monopoliepositie zouden krijgen. Verschillende West Europese landen hadden al maatregelen getroffen om zich minder afhankelijk van Noord Europa te maken. Het feit dat in Nederland geen papierhoutproductie van betekenis plaats vond, maakte het noodzakelijk ook hier maatregelen te treffen (Vereeniging van Nederlandse Papierfabrikanten, 1965).

3.7 Structuurrapport

Ondanks de bijdrageregelingen voor opengestelde bossen waren de financiële problemen voor boseigenaren nog niet voorbij. De grove dennen, waar het merendeel van de bossen uit bestond, waren ook niet rendabel voor de papierindustrie als gevolg van het hoge harsgehalte, de donkere

⁷ Ter vergelijking: Nationaal Park De Hoge Veluwe heeft een oppervlakte van ruim 5400 ha en bestaat voor ongeveer de helft uit bossen.

⁸ Interview informant. Die politieke interesse ten tijde van de Koude Oorlog was mede gebaseerd op het belang van papier en karton tijdens een eventuele oorlog. Kranten waren belangrijk om de bevolking van informatie te voorzien en karton was belangrijk om bijvoorbeeld wapens in te verpakken.

kleur en vroegtijdige kernvorming⁹ (Vereeniging van Nederlandse Papierfabrikanten, 1965). Vanuit de hoek van de particuliere eigenaren werd in 1967 een noodkreet gericht aan de ministerraad. Op basis van deze brief stelde het Boschap, in overleg met het ministerie van L&V, een structuurcommissie in. Twee jaar later overhandigde deze commissie haar rapport *Nota Bosbouw en Bosbouwbeleid in Nederland* aan het ministerie. Volgens dit zogenoemde Structuurrapport moest de overheid bijdragen aan de kosten van herbebossing en onrendabele dunningen. De ministeries van L&V en van EZ moesten samen proberen het aanbod van Nederlands hout te bundelen en de industriële verwerking daarvan te stimuleren. Betrokkenen in de bosbouw moesten gaan samenwerken en pogen bosbouwondernemingen op te zetten die werk voor derden zouden kunnen verrichten. Het structuurrapport van 1969 zou later een basis blijken te zijn voor verdere overheidspublicaties aangaande de bosbouw en in organisatorisch opzicht markeerde deze nota een omslagpunt in de naoorlogse bosbouw (Buis & Verkaik, 1999).

⁹ In het buitenland werden grove dennen gebruikt voor de productie van een sterke vezelstof. Bij het productieproces kwam echter zoveel stank vrij dat het in dichtbevolkte streken niet toegepast kon worden. Bovendien was er sprake van watervervuiling, omdat deze methode meer bleekmiddelen vereiste.

4 DE PERIODE 1970-2000

4.1 Inleiding

Het in 1969 verschenen structuurrapport was de eerste bosbeleidspublicatie van de Nederlandse overheid. Vanaf 1970 verschenen nog een groot aantal nota's, waarin beleid voor het bos en houtproductie werd geformuleerd. In de jaren tachtig stond houtproductie hoog op de politieke agenda en verscheen voor het eerst een beleidsplan, dat streefde naar verhoging van de houtproductie, zowel op de korte als de lange termijn. Langzaamaan nam de belangstelling weer af en verschoof de aandacht binnen het bosbeleid richting natuur en landschap. Dit hoofdstuk, dat eindigt bij de publicatie van de nieuwste nota in 2000, beschrijft hoe de inhoud van deze beleidsplannen in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is geweest. Daarbij wordt duidelijk dat veranderingen in de maatschappij en de manier waarop de bosbouw communiceerde met die maatschappij, mede bepalend zijn geweest voor de veranderingen in het beleid.

4.2 Maatschappelijke veranderingen

Bosbouw wordt, als onderdeel van de samenleving, ook beïnvloed door de veranderingen die plaatsvinden in die samenleving, vooral wanneer deze veranderingen betrekking hebben op de relatie tussen de maatschappij en de natuur. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog hebben er meerdere veranderingen plaatsgevonden in de relatie maatschappij-natuur, bijvoorbeeld urbanisatie en technologische vooruitgang (Schanz, 1999). In dit hoofdstuk komen twee veranderingen aan bod die, in relatie tot het onderwerp, van invloed zijn geweest en nog steeds van invloed zijn op de Nederlandse bosbouw: toename van de vrije tijd en opkomende belangstelling voor natuur en milieu. Deze twee ontwikkelingen zijn in sterke mate met elkaar verweven.

4.2.1 Toename van de vrije tijd

Verkorting van de werkweek leidde er toe dat veel Nederlanders vanaf de jaren vijftig en zestig over steeds meer vrije tijd konden beschikken. Bovendien stegen de lonen, waardoor de mogelijkheden voor het opvullen van die vrije tijd ook toenamen. Recreatie in de bossen werd steeds populairder en de terreinbeheerders moesten hier op inspringen door voorzieningen aan te leggen. Naast bijvoorbeeld wandelpaden en picknickbankjes, plaatsten organisaties als Staatsbosbeheer ook informatieborden om de mensen meer bewust te maken van het bijzondere karakter van de gebieden waarin zij recreëerden. Toename van de recreatie leidde ook tot een grotere betrokkenheid bij het bos en een veranderende houding ten opzichte daarvan. De recreanten onderwierpen zich niet meer aan door de boseigenaren opgestelde regels en verboden, maar begonnen die zelf in te vullen. Het werd hun overtuiging dat het bos een gemeenschappelijk bezit was, het was “van ons allemaal” (Buis & Verkaik, 1999: 163).

Door de toegenomen vrije tijd kregen de mensen ook meer de mogelijkheid om zich bezig te gaan houden met bijvoorbeeld politieke aangelegenheden. Vooral in de jaren tachtig en negentig nam de publieke belangstelling in rijke landen voor het milieuvraagstuk toe. Dit leidde tot een versterking van de natuur- en milieubewegingen, zowel regionaal als mondiaal (Schanz, 1999).

4.2.2 Groeiende belangstelling voor natuur en milieu

De politieke en maatschappelijke belangstelling voor milieuvraagstukken kreeg begin jaren zeventig een belangrijke impuls na de publicatie van het Rapport van de Club van Rome. In dit rapport uitte een groep wetenschappers de bezorgdheid over de groei van de wereldbevolking en de gevolgen daarvan voor de aarde. De opstellers kwamen tot de conclusie dat, indien industrialisatie, vervuiling, voedselproductie en uitputting van natuurlijke hulpbronnen onveranderd toenamen, de grenzen van de groei binnen een eeuw waren bereikt. Verandering van deze fatale groeitrends was mogelijk, maar vereiste een snelle aanpak door alle volken. Het rapport zelf en de publiciteit daaromheen bracht ook in Nederland veel discussie op gang en droeg bij aan het bewustwordingsproces dat het milieu werd bedreigd (Buis & Verkaik, 1999; Meadows, 1972).

Natuurbescherming in Nederland ging vanaf de vroege jaren zeventig ook een grotere rol spelen in het overheidsbeleid. In 1971 werd er bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) een eigen directie voor natuurbehoud en openluchtrecreatie ingesteld. Door een steeds groeiend personeelsomvang en budget kreeg de overheid meer invloed op het landelijke natuurbehoud. Vanuit het ministerie van CRM kwamen steeds meer initiatieven om natuurgebieden planologisch te beschermen. Naast het Nationaal Park werd ook de Grote Eenheid Natuur geïntroduceerd. Niet veel later kwamen er binnen het ministerie ook stemmen op voor een offensiever beleid, waarin natuur als zelfstandige categorie werd gehanteerd en niet als nevenfunctie van bijvoorbeeld landbouw (Van der Windt, 1995).

4.3 Beleidsprogramma voor bosinstandhouding en –uitbreiding

Op 15 september 1972 ving een commissie van het Bosschap aan met de analyse van de betekenis van het Nederlandse bos en op grond van die analyse zou worden aangegeven in welke mate bosuitbreiding gewenst was en welk bosbouwbeleid de aanbeveling verdiende. Ruim een jaar later, januari 1974, verscheen het rapport van deze commissie en hierin werd geconcludeerd dat het toenmalige bosareaal te beperkt was om aan alle (toekomstige) functies te voldoen en werd er gepleit voor een actief bosbouwbeleid, zowel op nationaal als Europees niveau.

4.3.1 Het vraagstuk van de bosuitbreiding

De Studiekring van de Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging (KNBV) stelde het vraagstuk van de bosuitbreiding in 1970 aan de orde en sindsdien bleef het de bosbouwwereld in sterke mate bezig houden. Er bestond een behoefte om dit vraagstuk verder te bestuderen en na een overleg tussen de KNBV en het Bosschap werd de bovengenoemde commissie ingesteld (Commissie Bosuitbreiding, 1974). Bij de analyse van de betekenis van de Nederlandse bossen, kwam de commissie tot een onderscheid in drie hoofdfuncties: de milieufunctie (met een onderscheid in biotische, a-biotische en milieuhygiënische aspecten), de sociaal culturele functie (recreatief en landschappelijk) en de productiefunctie. Wat betreft deze laatste functie benadrukte de commissie dat ieder bos op een bepaald ogenblik hout levert, onafhankelijk van de doelstelling. Er werd dus ook op gewezen dat de verschillende functies doorgaans verweven waren. Ieder bos bevatte van

nature kwaliteiten waarvan op verschillende manieren gebruik gemaakt kon worden; door middel van een bepaald beheer kon een accent op de functionering van een bos worden gelegd.

Opdat de samenleving optimaal kon profiteren van de verschillende functies van het bos, gaf de commissie de aanbeveling tot een bosuitbreiding met 270.000 ha. Samen met de toenmalige oppervlakte van bijna 300.000 ha¹⁰, werd er dus gestreefd naar een toekomstig bosareaal van 570.000 ha. Deze uitbreiding diende zowel door de overheid als door particulieren gerealiseerd te worden. Het bosbouwbeleid moest dan ook gericht zijn op bosuitbreiding en op een stimulerende regelgeving voor particulieren, zoals het verhogen van de herbeplantingsbijdrage, het instellen van instandhoudingsbijdragen en meer bosbouw-voorlichting door Staatsbosbeheer op het gebied van de houtmarkt. Belemmerende maatregelen moesten worden weggenomen en de commissie pleitte voor een meerjarenplan voor de bosbouw, als eerste fase ter realisering van de lange termijn beleidsvisie op het functioneren van het Nederlandse bos.

4.3.2 Bosuitbreiding en zelfvoorziening

Houtproductie speelde een belangrijke rol in het rapport van de commissie. Een groter bosareaal had als voordeel, dat het een buffervoorraad vormde, waarop teruggevallen kon worden in buitengewone omstandigheden. Onder andere op basis van studies van de Food and Agricultural Organisation (FAO) van de VN, presenteerde het rapport een ongunstig scenario voor de ontwikkelingen in de mondiale en regionale houtproductie en het houtverbruik. Toename van de bevolkingsomvang en toename van welvaart brachten een groeiend houtverbruik met zich mee. In 1975 zou het Europese houtverbruik (excl. de Sovjet Unie) de productie overstijgen; het geraamde tekort bedroeg 21%. De ontwikkelingen in Nederland zouden nog ongunstiger zijn dan in andere landen, gezien het zeer geringe bosoppervlak en de relatief lage productie. Van het totale verbruik van ruim 13 mln. m³ werd 7,2% gedekt door inlands hout. “In dit licht bezien zal in Nederland aan de productie van hout blijvend hoge prioriteit moeten worden toegekend” (Commissie Bosuitbreiding, 1974: 15)

Voor de toekomstige voorziening van de diverse houtproducten waren er voor de gehele Europese Gemeenschap (EG)¹¹ kortweg de volgende ontwikkelingen op de wereldhoutmarkt van belang:

- De import van rondhout vanuit andere landen in de gematigde streken zou vrijwel onmogelijk worden;
- De import van gezaagd naaldhout zou kwantitatief geen grote moeilijkheden opleveren, maar periodes met wanverhoudingen tussen vraag en aanbod zouden frequenter optreden;
- Import van halffabrikaten voor de papierindustrie werd steeds moeilijker;
- De import van tropisch rondhout zou worden geremd door het schaarser worden van bepaalde houtsoorten en door toename van de verwerking in de exportlanden.

De commissie vond het dan ook wenselijk dat er voor de landen van de EG gestreefd werd naar een zo hoog mogelijk dekkingspercentage van de houtbehoefte. Dat Nederland ooit een hoog

¹⁰ Per 1 januari 1972 (Commissie Bosuitbreiding, 1974).

¹¹ Finland en Zweden behoorden op dat moment nog niet tot de EG. Deze twee landen traden pas in 1995 toe tot de (inmiddels) Europese Unie.

percentage zou bereiken, werd echter door de commissie uitgesloten geacht. De totale bosuitbreiding die daarvoor nodig was, was zeer groot (zie tabel 4.1).

Dekking van de Nederlandse behoefte aan hout en houtproducten in het jaar 2000	Extra bosareaal dat nodig zou zijn*
10%	240.000 ha
25%	820.000 ha
50%	1.800.000 ha

* Bij een jaarlijkse productie van 8,5 m³ per ha (zonder schors)

Tabel 4.1 Benodigde bosuitbreiding voor toenemend zelfvoorzieningspercentage (Bron: Commissie Bosuitbreiding, 1974)

Indien Nederland een bijdrage wilde leveren aan de vermindering van de groei van de houttekorten in de EG, zou het tenminste het zelfvoorzieningspercentage gelijk moeten houden. Op basis van de productie van de Nederlandse houtverwerkende industrie in 1970, de gemiddelde jaarlijkse toename in houtverbruik en het gegeven dat de import van rondhout onmogelijk werd en dus door binnenlandse houtproductie vervangen moest worden, kwam de commissie tot een benodigde houtproductie van 3,5 mln. m³ in het jaar 2000. De verwachte productie in dat jaar van de bestaande bossen was 1,3 mln. m³, waarvan 300.000 m³ houtafval door de houtverwerkende industrie kon worden verwerkt. Van die benodigde productie zou dus 1,9 mln. m³ uit nieuw aan te leggen bossen moeten komen. Bij een gemiddelde jaarlijkse bijgroei van 8,5 m³ per ha (zonder schors), bedroeg de hiervoor benodigde bosuitbreiding 220.00 ha¹². Alleen wanneer er op zeer korte termijn werd overgegaan op de aanleg van deze bossen en er bovendien een hoog percentage snelgroeiend hout zou worden gebruikt, zou de vereiste hoeveelheid hout in 2000 geoogst kunnen worden. Zou Nederland in 2000 10% van de netto import willen dekken, dan was nog eens een extra bosuitbreiding van 210.000 ha noodzakelijk (Commissie Bosuitbreiding, 1974).

4.4 Offensief van natuurbeschermers

Tot aan het begin van de jaren zeventig was er geen sprake van grote discussie tussen bosbouwers en natuurbeschermers. De beide groepen leefden in een vorm van vreedzame coëxistentie en werkten op sommige fronten, bijvoorbeeld in confrontaties met landbouwers, regelmatig samen. In het bosbeheer hadden eind jaren zestig wel enige veranderingen plaatsgevonden; bosbouwers gingen over op het multifunctionele bosbeheer en natuurbeschermingsorganisaties kregen meer bossen in bezit vanwege de slechte economische positie van particuliere bouseigenaren. Twee zware stormen in 1972 en 1973 echter, waren de aanleiding voor een grondige discussie over het bosbeheer, waarin bosbouwers en natuurbeschermers weer meer tegenover elkaar komen te staan

¹² Het geringe verschil met de 240.000 ha voor een dekkingspercentage van 10% (tabel 4.1) is gebaseerd op het feit, dat in de tabel wordt uitgegaan van de Nederlandse houtbehoefte en niet op de productie van de houtverwerkende industrie. Deze exporteert weer een aandeel van haar productie.

(Van der Windt, 1995). De productiefunctie van het bos werd wederom ter discussie gesteld, op een wijze die de bosbouw als het ware overrompelde.

4.4.1 Stormen van '72 en '73

De commissie voor bosuitbreiding was nog maar net begonnen met haar werkzaamheden toen in de nacht van 12 op 13 november 1972 een zware storm over Europa raasde, waarbij vele hectaren bos in Nederland sneuvelden. Terwijl bosbeheerders in de maanden daarna nog bezig waren met het opruimen van de ravage, richtte in de nacht van 2 op 3 april wederom een zware storm veel schade aan in de Nederlandse bossen. In totaal werd er in een half jaar tijd ongeveer 1,5 mln. m³ hout geveld, dat kwam neer op ongeveer drie jaar oogst. Afgezien van de vele hectaren beschadigd bos, ontstond er zo'n 6.000 ha aan kale vlakten (Van der Windt, 1995; Buis & Verkaik, 1999)

Om plagen te voorkomen, moest al het hout snel opgeruimd worden; ongeschild naalddhout diende bij regel voor 23 juli uit de bossen verwijderd te zijn. De overheid stelde geld beschikbaar voor het ruimen van de stormschade in particuliere bossen en Staatsbosbeheer zette extra ploegen van soms onervaren bosarbeiders in. Het gevolg van deze grootschalige opruimingsacties was een tijdelijk overschot op de Nederlandse houtmarkt. Prijzen daalden snel en om de particuliere boseigenaren te beschermen, hield Staatsbosbeheer hout uit staatsbossen in het depot of verkocht het aan het buitenland. Normale vellingen werden gestaakt en geplande vellingen werden niet uitgevoerd. De twee stormen leidden over het algemeen tot saamhorigheid en een betere samenwerking in de bosbouwwereld (Buis & Verkaik, 1999).

Binnen diezelfde bosbouwwereld begon men zich ook vragen te stellen bij het tot dat moment toegepaste bosbeheer. Had het beheer bijgedragen in de omvang van de schade? Een bos had de stormen moeten kunnen doorstaan en de omvang van de schade gaf aan dat er iets niet goed was. Op welke wijze moesten de kale vlakten dan herbeplant worden? De Studiekring van de KNBV ging zich ook bezig houden met die vraag en vond het antwoord bij de *naturgemässe Waldbau* en de theorieën van de Zwitserse hoogleraar Leibundgut. Hij propageerde een evenwicht tussen de sociale functies, de productiefunctie en de natuurwaarden van een bos. Nederlandse houtvesters werden tijdens studiereizen naar Zwitserland en Duitsland beïnvloed door deze opvattingen en de theorieën werden in Nederland uitgetest door bijvoorbeeld op stormvlakten het hout te laten liggen en de natuur daar haar gang te laten gaan (Buis & Verkaik, 1999). Bosbouwers trokken dus lering uit de stormen en gingen zich richten op een meer natuurlijk beheer. Tegelijkertijd begonnen natuurbeschermers ook vragen te stellen bij het gevoerde bosbeheer en bepleitten zij een andere bestemming voor de stormvlakten. In plaats van herbeplanting, werd er vanuit de hoek van de natuurbescherming aangedrongen op een natuurlijk herstel, waarbij ook gelet werd op de potentieel natuurlijke vegetatie. Nog altijd stonden bosbouwers en natuurbeschermers niet lijnrecht tegenover elkaar, maar meer dan voorheen wilde de natuurbescherming ten dele een ruimtelijke scheiding aanbrengen in de functies van het bos. De discussie werd feller toen een groep buitenstaanders van de bossector kritiek ging uiten op het bosbeheer en zich in 1977 verenigde in de Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer (LWKB) (Van der Windt, 1995).

4.4.2 Kritisch Bosbeheer

De LWKB ontstond uit een initiatief van twee werknemers van het Leidse Rijksherbarium. Via ingezonden stukken in het NRC Handelsblad oefenden zij kritiek uit op de bossen van Staatsbosbeheer, die werden afgeschilderd als bedroevend en fantasieloos. Het bos was te gevoelig voor brand, plagen en stormen. Samen met gelijkgestemden richtten de twee later de LWKB op en middels polemieken viel de werkgroep de Nederlandse bosbouw op vier punten aan: de duurzaamheid, de schoonheid van het bos, de kwetsbaarheid van het bos en de wetenschappelijke basis van het beheer. De doelstelling van de LWKB was het terugdringen van de hoge graad van onnatuurlijkheid in een groot deel van de Nederlandse bossen en het bevorderen van het inheemse karakter. Dit hield in dat het menselijk ingrijpen zoveel mogelijk beperkt moest worden en daarmee bekritiseerden zij ook de traditionele natuurbeschermers, die zich naar mening van de LWKB beperkten tot een statisch monumentenbeheer.

Om deze doelstelling te bereiken, greep de werkgroep net als voor de Tweede Wereldoorlog terug op het concept van het oerbos, dat model moest staan voor het natuurlijk bos, en werd het begrip ecosysteem gehanteerd. Bos moest zich natuurlijk kunnen verjongen en evolutionaire processen moesten hun gang kunnen gaan. Dood hout moest blijven liggen om de kringloop van voedingsstoffen via schimmels te laten functioneren en ook in Nederland reeds uitgestorven dieren als lynx, wisent en wolf hoorden in een zelfregulerend natuurbos thuis. Voor het realiseren van deze ideeën had de LWKB de Veluwe in gedachten. Houtproductie kon in dat geval niet meer plaatsvinden. Het ecologische systeem zou aangetast worden en de ethische functie van het bos kwam in gevaar; het bos diende zich te ontwikkelen zonder dat het nut opleverde voor de mens. Beëindigen van de houtproductie in het desbetreffende gebied kon naar mening van de werkgroep geen economisch probleem opleveren, gezien het gebrek aan rentabiliteit in de bosbouw (Van der Windt, 1995).

Het was niet de bedoeling van Kritisch Bosbeheer om de houtproductie in Nederland compleet af te schaffen, maar de werkgroep was wel van mening dat het mogelijk moest zijn de houtproductie terug te dringen. De maatschappelijke prioriteit was verschoven van welvaart (productie) naar welzijn (recreatie, natuur, rust). Voor de werkgroep was het een reële optie om de toenmalige zelfvoorzieningsgraad van ongeveer 8% te verlagen naar 5 à 6%. Op deze wijze zou ongeveer 150.000 ha vrij komen voor een natuurlijker bosbeheer. Hierbij moest allereerst gedacht worden aan bossen die in bezit waren van de gemeenschap, namelijk de staats- en de gemeentebossen. Bosuitbreiding was in de ogen van de LWKB ook gewenst, deels voor natuurbos en deels voor vervangende houtproductie. Om een mogelijke tekort aan papiervezels te voorkomen, bood Kritisch Bosbeheer het alternatief van een snelgroeiend populierenbos van 10.000 ha in de IJsselmeerpolders of op marginale landbouwgronden. De landbouw had toch te kampen met overproductie en een dergelijk kleinschalig productiebos zou een tien keer zo groot dennenbos kunnen vervangen. Daarnaast pleitte de werkgroep voor het terugdringen van het verbruik van hout en papier door bijvoorbeeld hergebruik en het tegen gaan van verspilling door reclamefolders e.d. (Cosijn & van der Lans, 1978).

Vanuit de bosbouwwereld kwamen felle reacties op de ideeën van de LWKB, met name van de kant van de op houtproductie gerichte bosbouwers. Er werd gewezen op het belang van de integratie van functies en op het maatschappelijke en economische belang van de houtteelt. De biologische rijkdom van onbeheerde bossen in Nederland werd ter discussie gesteld en de mens-

exclusieve natuuropvattingen werden gehekelde. Vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer gaven aan dat het gevoerde gangbare bosbeheer noodzakelijk was om keuzes voor toekomstige generaties open te houden (Van der Windt, 1995). Ook vanuit de optiek van de grondstoffenproblematiek werd er kritiek geuit op Kritisch Bosbeheer. Van Maaren (1977) stelde in een bijdrage aan het *Nederlands Bosbouw tijdschrift* (NBT) de vraag of bosbeheer al dan niet overbodig was. In principe had het bos geen beheer van mensen nodig, maar beheer was noodzakelijk als de samenleving producten van het bos nodig had. Geen beheer zou de nog jonge, kwetsbare bossen ernstig aantasten. Nederland was arm aan grondstoffen en afgezien daarvan waren olie, steenkool en aardgas eindig. Het bos echter, ging steeds maar voort met het leveren van producten, mits de mens er voor zorgde dat het bos optimaal kon blijven functioneren. De kleine oppervlakte van Nederland en het grote bevolkingsaantal maakten een meervoudig gebruik van bos nodig. Er zou een nieuw tijdperk van schaarste aantreden, waarin vooral de grondstoffen en het leefmilieu aan de orde zouden zijn. Het antwoord was naar zijn mening dan ook te vinden in een beheerstype dat draaide om het begeleiden van natuurlijke processen in de richting van optimaal functionerende bossen.

In hetzelfde tijdschrift noemde Van der Meiden (1978) de grondstoffenbenadering van de LWKB oppervlakkig. Kritisch Bosbeheer had niet voldoende kennis over de reeds hoge mate van hergebruik in Nederland en over de lange termijn problemen op de wereldhoutmarkt. In de rijke landen zou juist alles moeten worden gedaan om de toekomstige houtproductie te verhogen. Dan kregen de ontwikkelingslanden de kans een evenredig deel van de wereldhoutproductie tot zich toe te trekken.

Aan deze discussie werd nog een nieuw punt van kritiek op het gedachtegoed van Kritisch Bosbeheer toegevoegd. Ontrekking van het Nederlandse bosareaal aan de houtproductie onder de omstandigheden van dat moment, moest leiden tot een verhoogde import. Dat zou betekenen dat de houtproducerende functie van bossen elders werd verzwaaard. Wanneer Nederland zich “de luxe wilde permitteren het aanwezige houtproducerende vermogen niet aan te wenden”, dan kon de vergrote behoefte aan import indirect gevolgen hebben voor de exploitatie van tropisch regenwoud. In ecologisch opzicht zou dat tot meer schade kunnen leiden dan houtproductie in het Nederlandse bosareaal (De Leijster, 1978: 92).

4.4.3 Gebruik van de media

Ook al werd er dus kritiek geuit op de LWKB, toch hebben de opvattingen van de werkgroep invloed gehad op het bosbeheer en bosbeleid. Natuurbeschermingsorganisaties en in mindere mate bosbouwers waren gevoelig voor de argumenten van de LWKB. Natuurbeschermers waren bijvoorbeeld geïnteresseerd in de realisatie van bosreservaten en de werkgroep deelde met de bosbouwers het doel van een duurzaam bos. Op kleine schaal bleken boscijneren bereid te zijn om te experimenteren en de benadering van het bos als ecosysteem raakte zonder problemen ingeburgerd bij de bosbouwers. Na verloop van tijd kwamen de groeperingen meer met elkaar in contact te staan en namen zij elkaar steeds meer serieus (Van der Windt, 1995).

Tegelijkertijd hadden de standpunten van Kritisch Bosbeheer een groter bereik dan alleen de direct bij het bosbeheer betrokken groeperingen. Meer dan vlak na de oorlog was de maatschappij bereid te luisteren naar de geluiden van radicale bewegingen. De invloed van de media was ook toegenomen en zij bleken zeer geïnteresseerd in de opvattingen van de LWKB en beschreven deze dan ook uitvoerig. Kritisch Bosbeheer maakte tekeningen en schematische weergaven van de

kringlopen in een natuurlijk bos en ook deze afbeeldingen werden gepubliceerd en bereikten op deze wijze een breder publiek (Van der Windt, 1995). Via de media en de publieke opinie bereikten deze opvattingen ook de politiek. Dit kwam tot uiting in de Tweede Kamer motie van De Boois en Voortman (zie hfdst. 4.5).

Daarmee werd de van nature vrij introverte, traditionele bosbouw als het ware overstemd door een tweede generatie biologische bosbouwers. In zijn afscheidsrede bij De Dorschkamp haakte de toenmalige adjunct-directeur Van Goor (1984) in op dit probleem. Bosbouwers hielden een te ingewikkeld verhaal en legden zo niet goed uit wat bos was en wat bosbouwers deden en konden. Als tegenwicht boden de actiegroeperingen als Kritisch Bosbeheer een simpel verhaal, dat wetenschappelijk wel onderuit gehaald konden worden, maar aansloeg bij de media en het publiek.

Hier komt een punt naar voren dat later nog een belangrijke rol zou gaan spelen bij de totstandkoming van het Nederlandse bosbeleid: het in zichzelf gekeerde karakter van de bosbouw. Kritisch Bosbeheer viel de bosbouw op vier essentiële punten aan en de bosbouwers pareerden deze kritiek wel, maar de reacties bereikten het brede publiek niet. De discussie werd onder andere uitbundig gevoerd in het NBT (Van der Windt, 1995). Dit tijdschrift van de KNBV werd hoofdzakelijk gelezen door de beperkte kring van bosbouwers en natuurbeschermers. Ook in andere vakbladen confronteerden voor- en tegenstanders elkaar met hun eigen argumenten. Kritisch Bosbeheer bereikte daarentegen tegelijkertijd een grotere groep mensen door middel van bijvoorbeeld kranten (b.v. NRC Handelsblad, Haagsche Courant, Fries Dagblad), lezingen, voorlichtings- en propagandamateriaal en zelfs de televisie.

4.5 Structuurvisie op de bosbouw

Het rapport betreffende de bosinstandhouding en bosuitbreiding bevatte bouwstenen voor de op dat moment nog te verschijnen *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* (Bosschap, 1974). In 1973 verscheen de eerste aanzet van de derde nota: de *Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening*. Gedurende de jaren zeventig verschenen er meerdere deelnota's die van toepassing waren op de verschillende maatschappelijke onderwerpen van de nieuwe nota. Zo verschenen er in 1975 drie Groene Nota's die betrekking hadden op de volgende onderwerpen: Nationale Parken, Nationale Landschapsparken en op de relatie tussen landbouw en natuur- en landschapsbehoud (Van Schendelen, 1997). Voor de bosbouw echter, was er nog geen nota geschreven. Traditioneel bestond er binnen Staatsbosbeheer meer belangstelling voor beheersplannen dan voor visies. Vanuit het ministerie van Landbouw werd toen toch het initiatief genomen voor het schrijven van een bosbouwnota. Het feit dat bosbouw per definitie een zaak van de lange termijn was, maakte het voeren van een bospolitiek noodzakelijk. Het ministerie wilde een structurele visie op de bosbouw, die de structuurplannen van de natuurbescherming en de recreatie zou aanvullen. De directeur-generaal gaf de inspecteur bosbouw bij Staatsbosbeheer persoonlijk de opdracht een structuurvisie te schrijven (Buis & Verkaik, 1999).

De *Structuurvisie op het Bos en de Bosbouw* verscheen in 1977 en greep onder andere terug op de analyse van de verschillende functies uit het Bosschap-rapport over de bosuitbreiding. Deze functies maakten niet alleen instandhouding noodzakelijk, ook in de structuurvisie werd aangedrongen op een zekere bosuitbreiding, echter niet met hetzelfde aantal hectaren. Tot in de jaren negentig zou toegewerkt moeten worden naar een uitbreiding met ca. 50.000 ha. De spreiding van de Nederlandse bossen was uit het oogpunt van de recreatie verre van optimaal en de aanleg van

nieuwe bossen diende dan ook prioriteit te krijgen in gebieden waar het meest behoefte was aan groen: de Randstad en andere stedelijke gebieden. Dit wil echter niet zeggen dat in de ogen van de auteurs recreatie de belangrijkste functie van het bos was, want ... “Bij de aanleg van *nieuw* bos in een omgeving waar behoefte is aan natuurlijke elementen, dient de wijze van aanleg, de omvang en de situering te worden aangepast aan de te vervullen functies, maar de economische aspecten (hout) dienen steeds in het oog te worden gehouden” (Ministerie van L&V, 1977: 63). Houtproductie vormde een belangrijke pijler van de structuurvisie. In het aangegeven pakket van vier taken voor het in stand houden, optimaal functioneren en uitbreiden van de bossen, staat de taakstelling “het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de bestaande en de toekomstige behoefte aan hout” bovenaan (Ministerie van L&V, 1977: 64). De andere drie taken zijn samen te vatten als een bijdrage tot het landschap en de recreatie in verstedelijkte gebieden, bieden van mogelijkheden voor natuurlijke ontwikkelingen en het behoud en de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de bosbouw- en houtsector.

De opstellers van de structuurvisie schetsten grotendeels hetzelfde toekomstscenario voor de wereldhoutproductie en –behoefte als de schrijvers van het Bosschap-rapport. Er werd een enorme stijging in het mondiale verbruik van hout verwacht. Ontwikkelingslanden gingen na de oliecrisis van begin jaren zeventig weer over op het gebruik van brandhout. De houtbalans liet een omkering zien in grote houtexporterende landen. In Zweden bijvoorbeeld, een belangrijke leverancier voor West Europa, moest er al hout geïmporteerd worden, omdat de industriële capaciteit de jaarlijkse bijgroei te boven ging. Houtexporterende landen gingen over op de productie en export van eindproducten en deze zogenaamde integratietrend leidde tot toenemende problemen bij de grondstoffenvoorziening, met name in gebieden met een groot tekort. De rol van Rusland als houtexporteur werd overschat en het was ook twijfelachtig of er in de toekomst vanuit Noord-Amerika voldoende papierhout zou komen. Afgezien van de integratietrend en een toenemend verbruik van papier, kampten de Verenigde Staten en Canada met exploitatieproblemen. Japan richtte zich op de import van rondhout en ontwikkelde over de hele wereld activiteiten om de eigen behoefte te dekken.

De houtbalans van de EEG bood een somber beeld, op alle gebieden bleek de Gemeenschap een netto importeur te zijn. Na olie, was hout de belangrijkste importpost op de handelsbalans en de verwachte invoerbehoefte zou tot in het jaar 2000 verdubbelen.

Het scenario voor Nederland was nog somberder. Jaarlijks werd er zo’n 12 mln. m³ hout geïmporteerd en ongeveer 1 mln. m³ geproduceerd. De verwachte stijging van het houtverbruik bedroeg 4,1% per jaar. Het grootste deel van de import kwam van overzeese gebieden en gezien de houtbalans, werd dat beschouwd als een gevaarlijke situatie. “De mogelijkheden van het optreden van calamiteiten of verstoringen van het handelsverkeer (zowel fysisch als politiek) is de laatste tijd steeds realistischer geworden. Daarbij past een zekere graad van zelfvoorziening van bepaalde grondstoffen, halffabrikaten en eindprodukten. Hierbij moet ook aan hout ten behoeve van papier en civiele werken worden gedacht” (Ministerie van L&V, 1977: 25).

In juni 1978 vond er een Tweede Kamer debat plaats tussen de leden van de Vaste Commissie voor Landbouw en Visserij. PvdA-politica De Boois ging tijdens dat debat in op de Structuurvisie. Bij het vergelijken van de verschillende hoofdfuncties van het bos kwam zij tot een “volstrekte onverenigbaarheid” tussen houtproductie en natuurbescherming en een “matige onverenigbaarheid” van bijvoorbeeld landschap en houtproductie. De Boois vreesde voor een

kleurloos bosbeleid, dat ook achterhaald zou zijn, want “... de bosbouw wordt tegenwoordig ecologisch bedreven en men houdt dus rekening met natuurlijke omstandigheden. Dit is de bosbouw wel geraden ook, want als dat niet gedaan wordt, worden alle bomen door beestjes opgegeten” (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1978). Het debat dat eind jaren zeventig gaande was over de natuurfunctie van het bos werd dus ook in het parlement gevoerd. Om een begin te maken met het herstel van een deel van de natuur, kwam De Boois samen met kamerlid Voortman tot de *Motie De Boois – Voortman*. Hierin werd de regering uitgenodigd om een plan uit te werken voor een vorm van bosbeheer dat erop gericht was een natuurlijk bos tot stand te brengen.

Landbouwminister Van der Stee stond hier niet afwijzend tegenover. In zijn antwoord gaf hij aan dat de regering van plan was om complexen te reserveren, waarin het beheer gericht zou worden op onderzoek naar de relatie tussen beheers- en inrichtingsmaatregelen en de natuurlijke processen die daarbij een rol spelen. Hiervoor zouden op beperkte schaal de zogenaamde bosreservaten worden ingericht.

4.6 Meerjarenplan Bosbouw

Al werd er in de Structuurvisie gepleit voor een zekere zelfvoorzieningsgraad, een werkelijk beleidsdoel, uitgedrukt in een percentage, werd nog niet gegeven. Dit doel werd pas enkele jaren later geformuleerd in het beleidsvoornemen *Meerjarenplan Bosbouw* (MJPB) en herbevestigd in de regeringsbeslissing MJPB. Dit meerjarenplan werd al bepleit in het rapport van de Bosschap commissie voor de bosuitbreiding. Een lobby vanuit de houtverwerkende industrie kreeg de zelfvoorziening op de politieke agenda en dat kwam vervolgens tot uitdrukking in het meerjarenplan.

4.6.1 Stichting Bos en Hout

In politiek opzicht was de natuurbeweging goed georganiseerd, tot in Staatsbosbeheer en het ministerie van L&V aan toe. Via het ministerie van CRM had zij ook een kanaal naar de landelijke politiek. Bij de productiefunctie echter, was dit niet het geval. Bosbeleid was een aangelegenheid van het ministerie van L&V, het ministerie van EZ had geen aandacht voor de zaak en was dan ook niet betrokken bij het beleid. Het georganiseerde, permanente overleg tussen L&V en EZ, dat in het structuurrapport van 1969 werd aanbevolen ter bevordering van de afzet van inlands hout, was nog niet tot stand gekomen. Deze situatie drukte Staatsbosbeheer in de rol van de vertegenwoordiger van de productiefunctie. Om daar verandering in te brengen, werden er vanuit Staatsbosbeheer toen pogingen ondernomen om EZ “in beweging te krijgen”. Een vertegenwoordiger voerde gesprekken met de minister en de ambtelijke top en ook met de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. Op basis daarvan werd besloten dat de SIH de productiefunctie in de Nederlandse politiek moest gaan vertegenwoordigen.

Om die rol optimaal te kunnen vervullen, moest de SIH zich wel meer los maken van de papierindustrie en werd zij omgedoopt tot de Stichting Bos en Hout (SBH). Doordat er na de naamsverandering meer organisaties zitting namen in de SBH, kreeg de stichting een brede basis en vertegenwoordigde zij de gehele Nederlandse houtsector.

4.6.2 Motie Braams - Van der Linden

Al voordat de SBH officieel de productiefunctie in de politiek vertegenwoordigde, bracht de stichting de toekomstige beschikbaarheid van hout op de wereldmarkt in kaart. Het was eind jaren zeventig bekend dat het ministerie van L&V werkte aan een bosbouwnota en na de naamsverandering, zette de SBH zich in om de economische doelstellingen van het bos in deze nota op te nemen en om zodoende ook EZ bij het beleid te betrekken. De zelfvoorzieningsgraad was één van deze doelstellingen. Nu de SBH een politieke rol vervulde, kon zij dus ook leden van het parlement bereiken met de lobby. Twee leden van de Tweede Kamer, Braams van de VVD en Van der Linden van het CDA, bleken gevoelig voor het “doemscenario” dat door de SBH werd gepresenteerd en dienden in maart 1980 een motie in, waarin zij wezen op de sterk deficitaire houtpositie van Nederland. Gezien de grote (toekomstige) betekenis van hout als grondstof en als drager van energie en gezien de ontwikkelingen op de houtmarkt, werd de regering in de motie gevraagd onderzoek te verrichten naar “de verschillende korte- en lange-termijnaspecten die verbonden zijn aan het gebruik, de invoer en de productie van hout” (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1980b). Op basis van die studie zou de regering met beleidsvoornemens moeten komen. De motie werd algemeen aangenomen in de Tweede Kamer en daarmee had de productiedoelstelling een politieke basis.¹³

Aan de motie ging een debat in de Tweede Kamer vooraf. Hierin richtte Braams zich tot de toenmalige minister van EZ, Van Aardenne. Zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, was EZ niet betrokken bij het bosbeleid van L&V middels een aanvullend houtproductiebeleid. Daar kwam verandering in door de vernieuwde politieke belangstelling. In zijn betoog pleitte Braams onder andere voor het opvoeren van de zelfvoorziening:

“Eigen productie zal geen invoer overbodig maken, maar wel zal het de invoer kunnen verminderen en de werkgelegenheid in ons land kunnen bevorderen. Het verdient om deze redenen de aanbeveling dat de Minister van Economische Zaken zich inzet voor het belang van houtproductie in Nederland en bij zijn collega van Landbouw steun vraagt voor zinvolle projecten.”
(Tweede Kamer der Staten Generaal, 1980a: 397/398)

Beide ministers moesten de zaak nu wel oppakken. In hetzelfde jaar nog, noemde de landbouwminister Van der Stee in zijn begrotingstoelichting “... het vergroten of ten minste handhaven van de zelfvoorzieningsgraad met betrekking tot hout in ons land...” een zaak waar hij het beleid nog sterker op wilde richten. Ook zijn opvolger, Braks, noemde een jaar later de lage zelfvoorzieningsgraad “... geen excuus [...] om het weinige dat wij kunnen doen, ook nog achterwege te laten” (Van der Meiden, 1981: 153). Van Aardenne had ook belangstelling voor het vraagstuk. Samen met de minister van Landbouw gaf hij de SBH opdracht de door de Kamer gevraagde studie te verrichten.

Deze studie, *De beschikbaarheid van hout* (Van der Meiden, 1982) vormde de basis voor nieuwe beleidsvoornemens ten aanzien van de Nederlandse houtvoorziening, die door L&V en EZ zouden worden genomen. In 1983 publiceerde EZ de nota *Beleidsvoornemens ten aanzien van de Nederlandse*

¹³ Interview informant.

Houtvoorziening.¹⁴ In een brief aan de Kamer lichtte Van Aardenne het beleid toe. Landen als Nederland, met een hoog houtverbruik en een gering bosareaal, moesten op lange termijn vrezen voor een absolute schaarste. Het beleid moest dan ook primair gericht zijn op het opvoeren van de zelfvoorzieningsgraad en er werden maatregelen genomen die de toenmalige dekkingsgraad van 8% zouden verhogen tot 25% in de komende vijftig jaar. Om dit tot stand te brengen, dacht de minister aan maatregelen zoals het meer recyclen van hout, de aanleg van meer wegenbeplantingen, het verhogen van de productie in het huidige bosareaal en de aanleg van nieuwe bossen (Van der Meiden, 1983). De brief bleek in inhoudelijk opzicht een voorloper van het MJPB, die op dat moment op stapel stond. In deze nota komen bovengenoemde maatregelen dan ook uitgebreid terug. Dit alles vond plaats naar tevredenheid van de SBH. In haar periodiek *Bos en Hout Berichten* werd er gewezen op het unieke karakter van het beleid

“Er zullen weinig landen in West-Europa en wellicht ook daarbuiten zijn waar een Minister van Economische Zaken met een dusdanig complex van beleidsvoornemens met betrekking tot de toekomst van de houtvoorziening komt. [...] De Minister heeft zich in sterke mate geëngageerd met de problematiek van de houtvoorziening van Nederland, een problematiek waarmee de belangen van bosbouw, houthandel en houtindustrie ten naauwste zijn gekoppeld.”
(Van der Meiden, 1983)

Al eerder had Braks een compliment van de stichting gekregen. “De bosbouw heeft in deze Minister van Landbouw een goede bewindsman” (Van der Meiden, 1981: 157). Dat wilde echter niet zeggen dat de SBH gerust was op een voor de houtproductie goede afloop. Na de aanname van de motie in 1980, hadden verkiezingen plaatsgevonden en de SBH maakte zich zorgen over de belangstelling van het vernieuwde parlement voor de bosbouw. Negatieve bedrijfsresultaten in de bosbouw vormden de basis voor argumenten tegen een houtproductiebeleid. Terwijl kamerleden zich meestal positief uitten over de betekenis van de landbouw en over de noodzaak van een op de toekomst gericht beleid en zich soms ook hard maakten voor kleine, verliesgevende bedrijven, waren zij kritisch over een houtproductiebeleid. Ook ten aanzien van natuurbescherming en recreatie herkende de SBH een soepelere houding dan tegenover de houtproductie. Dus ook al zaten de betrokken ministeries op de goede weg, het was de hoop dat “... in de nieuwe Tweede Kamer de bereidheid bestaat om zich wat meer te verdiepen in de betekenis van de produktiefunctie van het bos” (Van der Meiden, 1981: 157). Om dit te bereiken, was het noodzakelijk dat de parlementariërs goed geïnformeerd werden door de bij de houtproductie belanghebbenden.

4.6.3 Regeringsvoornemen

In september 1984 verscheen de eerste versie van het MJPB in de vorm van een beleidsvoornemen. Na een periode van inspraak, bestuurlijk overleg met lagere overheden en advisering door een aantal adviesraden, was het de bedoeling dat het definitieve regeringsstandpunt in de loop van het daaropvolgende jaar zou verschijnen.

¹⁴ De belangrijkste doelstellingen t.a.v. binnenlandse houtvoorziening zijn een jaar later opgenomen in het MJPB. Vandaar dat deze nota niet uitvoeriger in dit hoofdstuk wordt behandeld.

Het MJPB omvatte het bosbouwbeleid voor de planperiode tot aan het jaar 2000, met een doorkijk naar een periode tot uiterlijk het midden van de 21^e eeuw. Wanneer de ontwikkelingen in de bosbouw daartoe aanleiding gaven, zou het beleid worden herzien (Ministerie L&V, 1984b). Met het MJPB publiceerde het ministerie van Landbouw een multifunctioneel plan, waarin alle aspecten van het Nederlandse bosbeleid uitgebreid aan bod kwamen. Mede door middel van de *Motie Braams – Van der Linden* was de houtsector erin geslaagd om van de nationale houtproductie een belangrijke pijler van het nieuwe beleid te maken. De gewenste samenwerking tussen de ministeries van L&V en EZ was tot stand gekomen en dat kwam tot uiting in het nieuwe beleidsplan.

De doelstelling van het nieuwe rijksbeleid werd als volgt geformuleerd:

“Het binnen het kader van het totale overheidsbeleid bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden, dat het bosareaal in Nederland naar omvang en kwaliteit zo goed mogelijk tegemoet komt aan de in de samenleving bestaande wensen ten aanzien van de functievervulling van het bos nu en in de toekomst, op een door die samenleving geaccepteerde kostenniveau.” (Ministerie van L&V, 1984a: 11).

Deze brede hoofddoelstelling werd vervolgens gesplitst in een aantal niet-termijngebonden doelstellingen, bijvoorbeeld het instandhouden en ontwikkelen van het aanwezige bosareaal, en termijngebonden doelstellingen, zoals het uitbreiden van het areaal binnen in een bepaalde periode. Onderstaande alinea's geven in grote lijnen de doelstellingen en beleidsplannen voor nationale houtproductie weer, met inbegrip van de argumentaties voor het beleid.

Net als de *Structuurvisie* en de meer recente studie van de SBH, *De toekomstige beschikbaarheid van hout*, plaatste het MJPB de Nederlandse houtmarkt in het kader van de alarmerende mondiale ontwikkelingen. Afgezien van de verwachte schaarste op de wereldhoutmarkt, haalde het MJPB ook lokale, ecologische gevolgen van ontbossing aan in ontwikkelingslanden (b.v. woestijnvorming in de Sahel, overstromingen in Bangladesh en India, erosie in de Himalaya) en werd er aandacht besteed aan mogelijke klimaatsveranderingen door de uitstoot van CO₂. De rol die bossen daarbij speelden, werd nog onderzocht. In verband met de vele onzekerheden op het gebied van de klimaatsveranderingen, was er op initiatief van meerdere ministeries al een instantie in het leven geroepen die de Nederlandse regering continu op de hoogte zou gaan houden. Deze ontwikkelingen maakten het noodzakelijk tot een zodanig beheer te komen, dat het bos duurzaam als natuurlijke hulpbron kon dienen. “Een eerste vereiste daarbij is de duurzame instandhouding en uitbreiding van het eigen bosareaal zodat zo weinig mogelijk beslag hoeft te worden gelegd op bossen elders in de wereld” (Ministerie L&V, 1984a: 35).

Een belangrijk doel van de regering was dan ook het verhogen van de binnenlandse houtproductie. In zijn brief aan de Tweede Kamer had de minister van EZ al aangegeven dat er werd gestreefd naar een zelfvoorzieningsgraad van 25% in 2030. Op basis van de verwachte toename van de bevolking (18 mln. in 2030) en de toename van het houtverbruik per persoon, kwam de regering tot een gewenste productie van 3,9 mln. m³ /jaar. Om deze productie te benaderen, wilde de regering de volgende maatregelen gaan treffen:

- Opvoeren van het gebruik van industrieel houtafval en oud hout;

- Meer productie uit weg- en grensbeplantingen door een extra aanleg van 10.000 km;
- Opvoeren houtproductie in bestaande bosareaal;
- Verbeteren van de oogstmethoden;
- Door de overheid uitgevoerde uitbreiding van het bosareaal met 30.000 tot 35.000 ha in de planperiode;
- Aanleg van ong. 15.000 ha productiebeplantingen door particulieren in de planperiode.

Bij het uitvoeren van deze plannen, kwam de regering tot een berekende zelfvoorzieningsgraad van 20% in 2030. Om de gewenste 25% te behalen, zouden in de komende decennia aanvullende maatregelen worden getroffen (Ministerie van L&V, 1984a).

Het verleden had bewezen dat er regelmatig sprake was van verschuivingen in de toepassing van de verschillende houtproducten en in de toekomst konden er dus mogelijk nog meer verschuivingen plaats vinden. Om eventuele nieuwe toepassingsmogelijkheden op te vangen, streefde de regering naar een grotere diversiteit in boomsoorten en naar de volgende mix van houtproducten: 50% naaldhout, 30% zacht loofhout en 20% hard loofhout.

Ten behoeve van de gestreefde grotere diversiteit was er een planningssysteem van 42 verschillende bosdoeltypen ontwikkeld. Op basis van dit systeem kon worden gekozen welke toekomstige samenstelling van het areaal het beste de (toekomstige) wensen vanuit de samenleving kon vervullen. De hoofdlijnen van de veranderingen in de samenstelling zijn:

- Vergroten van het aandeel loofboomsoorten van 26% naar 45 %;
- Afname grove den van 47% naar 23% ten gunste van douglas en loofboomsoorten;
- Stijging van het aandeel gemengd bos van 16% naar 59%;
- Toename van de oppervlakte bos met een omloop van 80 jaar en langer van 30% naar 83% (Ministerie van L&V, 1984b).

Het feit dat het uitbreiden van de productiecapaciteit van de Nederlandse bossen een belangrijk doel was, wilde niet zeggen dat het gehele areaal in productie zou worden genomen of dat de andere functies van de bossen ondergeschikt waren aan de houtproductie. Van het totale, toekomstige bosareaal werd aan 18% (56.500 ha) het accent natuur gegeven. Dit percentage werd uitgesplitst in een deel waarin totaal geen houtproductie zou plaatsvinden (11%, 35.000 ha) en dat zich spontaan kon ontwikkelen, en in een deel waarin op kleine schaal gekapt zou worden. Hiermee kwam de regering de Tweede Kamer tegemoet, die via de Motie De Boois – Voortman om een dergelijke maatregel had gevraagd (zie hfdst 4.4).

Ondanks de algemene waardering van het multifunctionele karakter van het MJPB en de gehanteerde lange termijn visie, was er vanuit verschillende sectoren kritiek op de beleidsnota. Er werd getwijfeld aan bijvoorbeeld het financiële en fiscale instrumentarium en de totstandkoming van de snelle aanleg van productiebossen. Vanwege de lange termijn doelstellingen, ontstond er bij voorstanders van houtproductie de angst dat er op de korte termijn te weinig hout zou vrijkomen. Zij bekritiseerden het verlengen van de omlooptijden en de toename van het areaal langzaam

groeïend, hard loofhout. Ook het doel om 11% van het areaal uit productie te nemen, wekte onbegrip bij bosbouwers. De directeur van de SBH noemde het in een commentaar een “merkwaardig en in onze [SBH] ogen ontoelaatbaar beleidsdoel...”. Hij had er begrip voor dat een bepaald percentage van het areaal zich volledig natuurlijk kon ontwikkelen en dat daar dan geen productie kon plaatsvinden, maar beschouwde dit als middel en niet als doel. Gezien de ontwikkelingen op de wereldhoutmarkt “... is een dergelijke ‘veroordeling’ van de produktiviteit van een belangrijk deel van ons bos absurd” (Van der Meiden, 1984: 9). Het plan bevatte naar zijn mening nog meer lacunes en onduidelijkheden voor wat betreft de houtproductie, wat echter niet weg nam dat hij zijn waardering uit sprak voor de lange termijn visie op de ontwikkelingen in het Nederlandse bos.

Ook de redactie van het NBT waardeerde de reikwijdte van tientallen jaren en sprak van politieke moed. Om meningsvorming te bevorderen, legde de redactie vragen over het plan voor aan een aantal “prominenten in de Nederlandse bosbouw” (Redactie NBT, 1985: 1). In de antwoorden op de gestelde vragen, kwam ook de kritiek op het uit productie nemen van een deel van het areaal terug. De rentmeester bij Het Utrechts Landschap noemde het bijvoorbeeld een straf. In een meer algemene kritiek werd er volgens de directeur van de papierfabriek Parenco teveel afgedongen op de productiefunctie ten gunste van andere doelen.

Daartegenover stond de mening van de Stichting Natuur en Milieu (SNM). De directeur van de SNM stemde in met bossen waar geen houtproductie plaats zou vinden en vroeg zich juist af die 11% voldoende was om de natuurwaarden veilig te stellen. De doelstellingen betreffende de houtvoorziening zouden een zware druk uitoefenen op het evenwicht tussen bosexploitatie en natuurwaarden. Er zou dan ook weinig veranderen ten gunste van de natuurwaarden, ondanks de voornemens van het MJPB. In principe was de SNM niet tegen bosexploitatie, maar de stichting miste een grondiger afweging tussen houtconsumptie en middelen (b.v. hergebruik, alternatieve grondstoffen en bosuitbreiding in EG verband) en zij miste een visie op de rol van Nederlandse bedrijven in de houtexploitatie in ontwikkelingslanden (Redactie NBT, 1985).

4.6.4 Regeringsbeslissing

De uiteindelijke beslissing van de regering verscheen in mei 1986, iets later dan gepland. Na alle inspraakronden, adviezen en commentaren en na het verschijnen van de vierde bosstatistiek in 1985, werd het MJPB op een aantal punten aangepast. De vierde bosstatistiek liet zien dat er in Nederland 311.000 ha gesloten bos aanwezig was, terwijl de regering in het beleidsvoornemen nog uitging van een hoeveelheid van 279.000 ha¹⁵. Het areaal gemengd en loofbos was toegenomen, zowel absoluut als relatief, en het percentage grove den was juist afgenomen. In het beleidsvoornemen gehanteerde uitgangspunten werden bijgesteld en ook enkele beleidsdoelen, bijvoorbeeld betreffende de toekomstige soortensamenstelling, werden veranderd. De regeringsbeslissing was ook minder omvangrijk en daardoor toegankelijker dan het beleidsvoornemen.

¹⁵ In de periode tussen de derde en de vierde bosstatistiek (1968-1985) was er naast bosaanplant ook sprake geweest van spontane bosopslag in natuurterreinen (ca. 15.000 ha). Er werd overigens rekening mee gehouden dat een deel van dat spontane bos weer verwijderd zou worden om het oorspronkelijke type natuurterrein te herstellen.

Doelstellingen betreffende de bosuitbreiding bleven gehandhaafd. De overheid zou 30.000 à 35.000 ha blijvend bos aanplanten. Op het moment dat de regeringsbeslissing verscheen, werd er beschikt over middelen om 23.000 ha aan te leggen, inclusief 7.000 ha in de jaren daarvoor reeds aangelegd bos. Voor de periode tot aan het jaar 2000 stond er dus nog een aanleg van 16.000 ha gepland, waarbij de Randstad prioriteit kreeg met het oog op de recreatie. Of de overige hectaren ook binnen de planperiode aangelegd konden worden, hing ervan af of de daarvoor benodigde middelen vrijkwamen.

In bepaalde opzichten werd er tegemoet gekomen aan de vertegenwoordigers van de productiefunctie. Het gewenste areaal grove den werd minder verlaagd dan oorspronkelijk gepland en er werd gestreefd naar een ruime vergroting van het areaal douglas: van 5% naar 17%. De maatregel om een deel van het bos aan houtproductie te onttrekken, verviel ook. Nog steeds hield de regering voor de lange termijn vast aan een percentage van 18% natuurbos en daarmee werd het standpunt over natuurbehoud gehandhaafd. Een deel van dit voorgestane oppervlak had echter al een hoge natuurwaarde en het onderscheid tussen accent natuur met en zonder houtproductie verviel dan ook om die reden. Een maatregel die naar mening van de voorzitter van de KNBV (Bol, 1986) het aanzien van de bosbouw verrijkte. Het bijstellen van geen houtoogst in 11% van het areaal naar beperkte oogst in bossen met het accent natuur, noemde hij een realistisch besluit.

Wat betreft de zelfvoorzieningsgraad, hield de regering nog steeds vast aan een uiteindelijk percentage van 25% voor medio de eenentwintigste eeuw. De doelstelling voor het jaar 2000 werd wel met enige percentages verlaagd. Voor het jaar 2000 werd minimaal een verdubbeling van de nationale houtproductie gehanteerd: 2,01 mln. m³ (incl. 0,6 mln. m³ uit hergebruik van hout). Bij dat productieniveau zou een zelfvoorzieningsgraad van 17% bereikt worden. Om de gewenste 25% te bereiken, zouden in een volgende planperiode aanvullende maatregelen worden genomen wat betreft bijvoorbeeld bosuitbreiding en wegenbeplantingen (Ministerie van L&V, 1986).

De samenwerking tussen de ministeries van L&V en EZ kwam mede tot uiting in een door EZ gevoerd houtproductiebeleid dat aanvullend was op het bosbeleid van L&V. Er werd een stimuleringsregeling in het leven geroepen voor de aanleg van snelgroeiend productiebos door particulieren en lagere overheden: de drieduizend gulden regeling¹⁶. Door deze maatregel werd voldoende houtproductie op de korte termijn gewaarborgd en dat maakte het mogelijk om de geplande omloopverlenging in het blijvende bos uit te voeren. Daarnaast werkte EZ mee aan het project Houtoogststatistiek en prognose oogstbaar hout (HOSP) en ontving de SBH onderzoekssubsidies van het ministerie¹⁷.

4.6.5 Beleidscompromis

Het multifunctionele MJPB was een beleidscompromis tussen de verschillende belangen van het bos. Dit komt mede naar voren in de wijze waarop de beleidsdoelen voor de zelfvoorzieningsgraad tot stand zijn gekomen.

Niet alleen binnen de bosbouw, maar ook binnen de landbouw was er sprake van bezorgdheid over de toenemende politieke betekenis en invloed van de natuurbescherming. Bij de formatie van een

¹⁶ Bij aanplant van een snelgroeiend bos dat binnen 25 jaar werd geoogst, verleende het ministerie een extra bedrag van f 3000,- per ha, dwz bovenop de bestaande subsidieregelingen voor bosaanleg.

¹⁷ Interview informant.

nieuw kabinet in 1982 werd het ministerie van CRM opgeheven. Staatsbosbeheer viel onder het ministerie van L&V, alleen werd het dienstvak natuurbehoud tevens door CRM geleid. Na de opheffing van dit ministerie werd de politieke verantwoordelijkheid voor natuurbescherming ook bij de minister van L&V geplaatst. Door het natuurbeleid nu in het landbouwbeleid te integreren, kon minister Braks een confrontatie tussen beide voorkomen en hij hoopte de natuurbescherming 'onder controle' te hebben. Binnen L&V werd een nieuwe directie Natuur, Milieu en Faunabeheer opgericht en na enkele jaren werd deze directie samengevoegd met de directie Bos- en landschapsbouw tot de directie Natuurbeheer. Deze directie werd verantwoordelijk voor het bos- en natuurbeleid en werd aan de naam van het ministerie toegevoegd. Samen met de bijbehorende natuurterreinen werd de van CRM overgenomen natuurbescherming bij Staatsbosbeheer ondergebracht. Deze dienst werd nu als onderdeel van de nieuwgevormde directie verantwoordelijk voor het beheer¹⁸ (Buis & Verkaik, 1999).

Uit de achtergrondinformatie van het MJPB blijkt dat de gevreesde mondiale houttekorten een belangrijke reden vormden om de binnenlandse houtvoorziening op te voeren. De gewenste zelfvoorzieningsgraad voor het jaar 2000 verschilde in het beleidsvoornemen van de latere regeringsbeslissing, maar in beide gevallen was het percentage gebaseerd op een berekende verhouding tussen het verwachte houtverbruik en de gewenste productie. Tegelijkertijd echter, was het formuleren van een hoge doelstelling voor de houtproductie ook een manier om een dam op te werpen tegen de hoge kwantitatieve eisen van de natuurbeweging. Daarbij was het van belang om ook hoog in te zetten. De doelstelling voor medio de eenentwintigste eeuw, 25% zelfvoorziening, was niet gebaseerd op berekeningen. Of dit percentage haalbaar was, was in wezen dan ook niet van belang. Het was een op basis van afspraken tot stand gekomen, mooi afgerond getal. Het zelfvoorzieningspercentage van 25% was meer een streven dan een harde doelstelling en werd in het beleid gehanteerd om te voorkomen dat de natuurbeweging een te grote greep op het Nederlandse bos zou krijgen.¹⁹

4.6.6 Beleidsevaluatie

De volgende fase van het Meerjarenplan bestond uit een evaluatie van het beleid. Deze verscheen in 1992, twee jaar na de publicatie van een uitvoeringsprogramma. Binnen de bosbouwpraktijk bestond de angst dat de beleidsdoelen niet gehaald zouden worden, vandaar dat er was aangedrongen op dit uitvoeringsprogramma. Uit de evaluatie bleek inderdaad dat de uitvoering van het MJPB op meerdere punten achter liep op schema. Zo zou de taakstelling voor de aanleg van tijdelijk bos niet gehaald worden. Naast financiële knelpunten, werd er ook dwarsgelegen door lagere overheden of burgers. De aantasting van het bestaande landschap vormde in sommige gevallen voor planologen en natuurbeschermers een reden te protesteren tegen de tijdelijke productiebossen²⁰. Ook was de omvang van het areaal weg- en grensbeplantingen in totaal niet toegenomen en ondanks de doelstellingen voor de uitbreiding van het blijvende bos, was tussen 1986 en 1992 jaarlijks 300 ha bos verdwenen als gevolg van ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Interviews informanten.

²⁰ Interview informant.

Tegelijkertijd was er sprake van nieuwe ontwikkelingen die van invloed waren op de Nederlandse bossen en het bosbeheer. 1992 was ook het jaar waarin de United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro plaatsvond. Na het verschijnen van het MJPB had het mondiale bewustwordingsproces van de milieuproblematiek zich doorgezet. Tijdens de UNCED werd de bosbouwproblematiek op de politieke agenda van de wereldgemeenschap gezet (Schmithüsen, 1993). Volgens de opstellers van de evaluatie had Nederland bij de besprekingen over de CO₂-uitstoot en de bescherming van tropische regenwouden een voortrekkersrol gespeeld. Het in eigen land gevoerde beleid werd dan ook gezien als een signaal naar het internationale beleid.

“In het licht van de gesignaleerde problematiek is de instandhouding van het nog bestaande bos van groot belang. Het is hierbij evident dat het door Nederland uitgedragen beleid over tropisch bos gevolgen heeft voor het te voeren beleid in eigen land. Ten eerste betekent het beschermen van het tropisch regenwoud een beperking van de invoer van hout. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de houtproductie in westerse landen en dus ook in Nederland.”

(Ministerie van LNV, 1992: 15)

Ten tweede was er in 1990 het *Natuurbeleidsplan* (NBP) verschenen, waarin een nieuw beleidsconcept werd geïntroduceerd: Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Er zou een netwerk van natuurgebieden door Nederland worden aangelegd, dat de ruggengraat van het ecologisch functioneren zou gaan vormen. Dit hield in dat er onder andere ca. 10.000 ha bos werd gecreëerd. Afgezien daarvan bleek ook dat vrijwel alle bestaande bossen in de EHS waren ingetekend. Volgens de evaluatie kwam hiermee de grote waarde van de bossen voor de Nederlandse natuur tot uiting, maar vanuit de bosbouwwereld werd er bezorgd gereageerd. Het was niet bekend wat deze maatregel betekende voor het toekomstige beheer en de mogelijkheden voor de productie van hout.

In 1991 verschenen de resultaten van de eerste uitgevoerde HOSP. Hieruit werd duidelijk dat er in het MJPB werd uitgegaan van een te lage schatting van de jaarlijkse aanwas. In plaats van 5,6 m³, bedroeg de jaarlijkse gemiddelde bijgroei 9m³/ha. Ook de staande houtvoorraad was 50% hoger dan tot dan toe aangenomen. De jaarlijkse oogst in de bossen echter, bleef achter op de geplande oogst. Op basis van deze gegevens kon de oogst op de korte termijn aanzienlijk worden opgevoerd en zij vormden voor de regering de noodzaak “... om het beleid ten aanzien van de na te streven mate van zelfvoorziening en het daaraan gekoppelde houtoogst niveau en de samenstelling ervan opnieuw te bezien” (Ministerie van LNV, 1992: 88).

Dit wilde echter niet zeggen dat het zelfvoorzieningsbeleid totaal zou gaan veranderen. Alle hoofddoelstellingen van het MJPB bleven van kracht, dus ook de beoogde dekkingsgraad van 25%. De eerder genoemde nieuwe ontwikkelingen vereisten wel een herformulering van de doelstellingen en de maatregelen en in de evaluatie werd voor het daaropvolgende jaar een nieuwe bosbeleidsnota aangekondigd.

4.7 Bosbeleidsplan

Eind 1993 werd het nieuwe *Bosbeleidsplan* (BBP) aan de Tweede Kamer aangeboden. Het aangepaste rijksbeleid gold voor de periode 1994 tot 2020 en had de volgende hoofdlijnen:

- Duurzame instandhouding van het bosareaal;
- Optimaal vervullen van de functies van het bos;
- Uitbreiding van het bosareaal.

Zoals uit de evaluatie van het MJPB al duidelijk werd, wijzigde de regering het bosbeleid niet radicaal. De herformulering van het beleid liet wel een duidelijkere invulling van het begrip duurzaamheid zien, een belangrijk thema na de milieuconferentie van 1992. Duurzaamheid speelde onder andere een rol bij het houtproductiebeleid. Door twee nieuwe benaderingen van het bosbeheer in het beleid te introduceren, gaf het BBP ook meer ruimte aan natuurlijke ontwikkelingen in het bosesysteem.

4.7.1 Duurzaamheid

Het BBP verscheen ruim een jaar na de UNCED in Brazilië en de termen duurzaamheid en duurzame ontwikkeling kwamen veelvuldig terug in de nota. Bosbeleid en houtbeleid dienden in het perspectief van duurzame ontwikkeling geplaatst te worden. Duurzame ontwikkeling had betrekking op het beheer en de instandhouding van tropische regenwouden²¹ en van bossen uit boreale en gematigde streken. Internationaal beleid vormde een belangrijk onderdeel van het nieuwe rijksbeleid, dat zich richtte op zowel duurzame instandhouding als op het uitbreiden van het mondiale bosareaal. Naast het instandhouden van biodiversiteit en het verhogen van de levensstandaard van gemeenschappen die afhankelijk waren van het bos, was dit beleid ook een bijdrage aan het vastleggen van het broeikasgas CO₂. De Nederlandse medeverantwoordelijkheid voor een duurzaam internationaal beleid kwam ook tot uitdrukking in het beleid dat in eigen land werd gevoerd.

In de jaren voorafgaand aan het BBP had wederom een commissie zich bezig gehouden met de bosuitbreiding en het door haar gegeven advies werd in het nieuwe beleid opgenomen. Binnen 25 jaar zou het bosareaal met 75.000 ha worden uitgebreid. De aard van de uitbreiding en de functie van het toekomstige bos waren mede afhankelijk van de regio waarin de aanleg plaatsvond. Er werd bijvoorbeeld gestreefd naar groengebieden in de Randstad, naar nieuwe landgoederen en bossen op landbouwgronden in het landelijk gebied en naar spontaan opgeslagen bossen in kerngebieden van de EHS. Naast de 'oude' doelstellingen voor meer natuurwaarden, een hogere houtproductie en een hogere kwaliteit van het landschap, speelde de opslag van kooldioxide ook een rol bij het uitbreidingsbeleid. Naast bossen op landbouwgronden met een korte omlooptijd van ca. 15 jaar werden nu ook zeer korte omlooptijden van 3 à 7 jaar als "... een kansrijke vorm van agrificatie..."

²¹ In 1991 presenteerden de ministeries van Ontwikkelingssamenwerking en LNV het *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud*. Als beleidsdoelstelling wilde de regering de instandhouding van het regenwoud bevorderen en het proces van aantasting en degradatie tegengaan door middel van duurzaam land- en bosgebruik.

geacht (Ministerie van LNV, 1993: 69). Dit was zowel interessant voor de houtproductie als voor het vastleggen van CO₂.

Ten opzichte van 1986 was de houtproductie niet toegenomen en ook de zelfvoorzieningsgraad was nog niet gestegen. De in 1991 uitgevoerde HOSP liet echter zien dat het wel mogelijk was om al op korte termijn de oogst aanzienlijk te verhogen door bijvoorbeeld een hoger percentage van de bijgroei te oogsten. Het doel voor de zelfvoorzieningsgraad bleef dan ook van kracht, maar de streefdata werden wel iets vooruit geschoven. Begin volgende eeuw werd gestreefd naar de dekkingsgraad van 17% en de uiteindelijke 25% was gepland voor medio de eenentwintigste eeuw. In het MJPB werd nog altijd het jaar 2030 gehanteerd. Om dit niveau te bereiken, was het niet voldoende om enkel en bosareaal uit te breiden en de productie op te voeren, maar moest ook de bedrijfskolom van Nederlands hout versterkt worden. Alle schakels van de keten²² dienden efficiënt te functioneren en moesten op elkaar zijn aangesloten. In samenwerking met EZ en VROM zou LNV een plan voor integraal ketenbeheer gaan uitwerken.

4.7.2 Natuurbos in ontwikkeling

Het BBP werd gepubliceerd in een periode waarin de invloed van de natuurbescherming op het bosbeleid groeide. De Natuurbeschermingsraad bijvoorbeeld, had zich in een advies aan de regering scherp gekant tegen houtproductie. Deze raad wenste een verder overschakelen op houtimport, had bezwaren tegen aanplant van productiebossen en pleitte voor het meer aan hun lot overlaten van de bestaande bossen.²³ Daarnaast staken binnen de Nederlandse bosbouw nieuwe ideologische bewegingen de kop op: geïntegreerd bosbeheer en Pro Silva.²⁴ Beide ideologieën zijn geïnspireerd op het concept van oerbos of –natuur en de bijbehorende beheersmaatregelen sluiten zoveel mogelijk aan op de natuurlijke processen in een bosecosysteem. De belangrijkste beheersvorm bestaat uit selectieve dunning, waarmee de bosontwikkeling gestuurd kan worden. Waar de kwaliteit van de moederbomen dit toelaat, wordt natuurlijke verjonging toegepast. In beide gevallen is de doelstelling het bos als ecosysteem gezond te houden en het zodanig te beheren dat het de functies blijvend zo goed mogelijk kan vervullen. Aanvankelijk richtte Pro Silva zich hoofdzakelijk op houtproductie, terwijl het geïntegreerd bosbeheer meer gericht was op de multifunctionaliteit van het bos (Ministerie van LNV, 1993).

Van der Windt (1995) onderscheidt gedurende de twintigste eeuw drie perioden waarin het concept van oerbos of oernatuur natuurbeschermers heeft geïnspireerd, met onder andere discussies over het bosbeheer als gevolg. Twee van deze perioden zijn in deze scriptie al eerder aan bod gekomen. In de jaren dertig werd de discussie in de kiem gesmoord door de Tweede Wereldoorlog. Hoofdstuk 4.4 beschrijft de opkomst en invloed van Kritisch Bosbeheer gedurende de zeventiger jaren. In de derde periode, die grofweg aanving in de jaren tachtig, werd ook het natuurbeheer bij het concept betrokken. Natuurontwikkeling werd het middel om de oernatuur weer terug in Nederland te krijgen. Het begrip natuurontwikkeling botste met de klassieke natuurbescherming en binnen het ministerie van LNV werd er dan ook terughoudend mee omgegaan. Binnen het

²² De term houtketen staat voor het gehele productieproces van grondstof tot eindproduct.

²³ Interview informant.

²⁴ Geïntegreerd bosbeheer wordt ook wel beschouwd als een hedendaagse invulling van de Pro Silva benadering (Kuiper & Jansen, 2002). Er vinden ook nog discussies plaats over de vraag of zowel Pro Silva als geïntegreerd bosbeheer beide geen beheersmethoden zijn.

natuurbeleid werd het begrip gehanteerd als aanvulling op het bestaande beleid. Landschappelijke (en dus ook culturele) waarden vielen nog steeds binnen de doelstelling van het NBP, maar er werd ook vorm gegeven aan natuurontwikkeling door de nadruk te leggen op de EHS.

Gezien deze ontwikkelingen is het dus niet opvallend dat het BBP middels een apart kader inging op de term oerbos. Onder de kop “Oerbos en cultuurbos” (Ministerie van LNV, 1993:42) werd in grote lijnen de geschiedenis van het Nederlandse bosareaal opgetekend. Al het oerbos in Nederland was verdwenen door toedoen van de mens en de bestaande bossen waren door de mens weer aangelegd. Delen van deze cultuurbossen zouden zich echter na enkele eeuwen kunnen ontwikkelen tot nieuwe oerwouden; grootschalige natuurbossen zonder menselijke inmenging.

Het kader fungeerde als intermezzo van de verschillende beleidsdoelstellingen en er werd geen concreet beleid voor het Nederlands oerbos gegeven. Het grootste deel van het Nederlandse areaal zou altijd uit cultuurbos blijven bestaan. Natuurlijk bos vormde wel een belangrijke doelstelling van het BBP, meer dan in het meerjarenplan. In de multifunctionele bossen was het mogelijk de natuurwaarden te verhogen, zonder dat dit ten koste ging van de andere functies. Om dit te realiseren zou de regering het geïntegreerd bosbeheer en Pro Silva gaan stimuleren. Daarnaast zou 60.000 tot 80.000 ha van het bestaande bosareaal (335.000 ha) het accent natuur krijgen, dat kwam neer op 18% tot bijna 24%. Van de nog aan te leggen bossen kreeg ook een aanzienlijk deel het accent natuur, al verschilde dit percentage per bebossingproject.

4.8 Nederlands Bos Akkoord

Een belangrijk deel van de beleidsdoelstellingen uit het BBP werden vanuit de betrokken ministeries nog eens herbevestigd door de ondertekening van het *Nederlands Bos Akkoord* (NBA), in het voorjaar van 1995. In totaal 16 organisaties en 7 overheden²⁵, waaronder dus EZ en LNV, zetten op dat moment hun handtekening onder een akkoord, waarin de betrokkenen zich verenigden in een gemeenschappelijk uitgangspunt ten aanzien van het bos. De centrale gedachte van de overeenkomst was het duurzaam bosbeheer als gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarmee was Nederland het eerste land in Europa waar zo’n akkoord was gesloten (Denig, 1995).

Het initiatief voor het NBA kwam van de Stichting ProBos. Deze stichting was in 1992 door onder andere de KNBV en de SBH opgericht en ving in 1993 aan met haar werkzaamheden. Achterliggende reden voor de oprichting was het ontbreken van een goed communicatie-medium in de bossector. Hierdoor verliep de communicatie met de rijksoverheid vaak via verschillende organisaties en was deze, door gebrek aan interne communicatie, vaak versnipperd. ProBos moest bijdragen aan betere interne en externe communicatie van de sector; een eerste voorwaarde voor de versterking van de positie van het bos (Van der Meiden, 1993). Eén van de doelstellingen van het akkoord was dan ook het “inzicht geven aan het publiek en de volksvertegenwoordiging in de nagestreefde doelen en de gehanteerde uitgangspunten en werkwijzen” (Denig, 1995: 83). De toenmalige staatssecretaris van EZ, Andriessen, gaf in een brief aan zijn ambtsgenoot van LNV,

²⁵ Boschap, Nederlandse Vereniging van Boseigenaren, SBB, Natuurmonumenten, federatie Particulier Land Bos Natuur, Algemene Vereniging Inlands Hout, de Unie van Provinciale Landschappen, Unie van Bosgroepen, SBH, Platform Nederlands Hout, SNM, Stichting Recreatie, KNBV, Vereniging van Nederlandse Rentmeesters, ANWB en Stichting Face, de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant en de ministeries van EZ, LNV en VROM.

Gabor, ook al aan dat de voorlichting omtrent bos en hout onder andere diende te verduidelijken dat duurzaam bosbeheer goed was voor natuur en milieu²⁶.

Binnen een periode van tien jaar moesten er volgens het NBA in totaal twaalf actiepunten gerealiseerd worden, waaronder bijvoorbeeld het bevorderen van duurzame houtproductie, stimuleren van onderzoek, het vastleggen van kooldioxide door bosuitbreiding en het bevorderen van het houtgebruik ter vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen. De doelstelling voor 17% binnen een decennium zelfvoorziening behoorde ook tot het actieplan. De ondertekenaars van het akkoord wilden de binnenlandse productie zowel kwantitatief als kwalitatief verhogen en zo de eigen verantwoordelijkheid voor de houtbehoefte vergroten.

4.9 Houtvoorzieningsplan

Vlak na de publicatie van het BBP vond een kentering in het bestaande bosbeleid plaats: het ministerie van Economische Zaken, één van de ondertekenaars van het NBA, trok zich terug uit het aanvullend beleid. Het ministerie gaf aan zich pas actief met het bosbeleid van LNV wilde bemoeien als dat beleid een bedreiging zou betekenen voor de grondstoffenvoorziening van de Nederlandse houtverwerkende bedrijven.²⁷ Al bleef de subsidieregeling voor snelgroeiend bos nog wel van kracht tot de pot in 1995 leeg was, voor de rest ging EZ zich weer bezig houden met de kerntaken. Hiervoor waren drie redenen.

Allereerst bleek uit de eerste HOSP dat de houtvoorraad niet het probleem was bij de binnenlandse houtvoorziening. De hoeveelheid oogstbaar hout was groter dan gedacht en was dus niet het knelpunt. Echter, de productieketen bleek nog niet optimaal georganiseerd te zijn; in het BBP werd hier ook al op ingegaan. Vandaar dat EZ zich ging richten op de houtverwerkende industrie en niet meer op het bosbeleid.²⁸ Deze maatregel werd al aangekondigd in het *Houtvoorzieningsplan* (HVP) van 1993, dat betrekking had op de houtvoorziening uit binnenlandse bronnen. Het potentiële aanbod van Nederlands hout was groter dan aangenomen, met de marktwerking van dit hout was het echter slecht gesteld (Ministerie van EZ, 1993). Terwijl de HOSP mede tot stand kwam door het aanvullende beleid van EZ, vormde de resultaten daarvan dus juist één van de redenen om dat beleid geen verdere invulling te geven.

De tweede en de derde reden waren in sterke mate met elkaar verbonden. Het in de jaren tachtig gepresenteerde doemscenario van mondiale houttekorten was nog altijd niet uitgekomen. Houtprijzen waren nog niet drastisch gestegen en importeurs gaven aan dat het hout voldoende beschikbaar was.²⁹ In 1995 publiceerde EZ wederom een HVP, dat dit keer betrekking had op de Nederlandse houtvoorziening uit het buitenland. Hierin gaf het ministerie aan dat de wereldhoutmarkt nog altijd niet stabiel was en dus snel kon veranderen. Op mondiaal niveau waren de ontwikkelingen niet gunstig; het beeld werd bepaald door een afnemende beschikbaarheid van rondhout. Toch maakte EZ zich geen zorgen over de toekomstige houtvoorziening, vanwege de vergroting van de EU. In 1995 traden Zweden, Finland en Oostenrijk toe tot de Unie. Samen met

²⁶ Interview informant

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Interview informant.

een betere benutting van de bestaande houtbronnen en het aanboren van nieuwe, zou de eigen voorziening van de EU een stuk hoger worden.

Deze toenemende internationalisering van Europa vormde dus de derde reden.³⁰ De zelfvoorzieningsdoelstelling waren nog altijd niet bereikt, maar hierover hoefde Nederland zich veel minder druk te maken.

“Hoewel de voorziening van ons land met de grondstof hout een punt van zorg is, gezien de grote afhankelijkheid van importhout, zijn de problemen te overzien. Onder de paraplu van een uitgebreide EU zal onze markt niet verstoken blijven van houtprodukten, zolang deze waar dan ook in de uitgebreide unie op grote schaal worden gemaakt en op de markt aangeboden.” (Ministerie van EZ, 1995: 30).

Voor het ministerie was het belangrijk dat de kleinschalige houtverwerkende industrie en houthandel zich konden handhaven ten midden van de internationale concurrentie. Dit vereiste een onderzoek naar mogelijkheden om de houtketen te versterken en er een samenhangend geheel van te maken. De herkomst van het hout stond hier in wezen los van.

4.10 Actieplan Hout

EZ had nog een tweede belang bij de versterking van het ketenbeheer. “De aandacht voor ketenbeheer in de bedrijfskolom hout kan tevens bijdragen aan een positief imago van hout als vernieuw- en recyclebaar materiaal” (Ministerie van EZ, 1995: 32). Er was weinig publieke belangstelling voor het product hout en het was nodig om het imago op te krikken. Het is de vraag of de Nederlandse samenleving ooit veel belangstelling heeft gehad voor binnenlandse houtproductie; in de jaren negentig echter, kwamen de overheid en het bedrijfsleven tot de conclusie dat het imago probleem meer aandacht verdiende. Naast de knelpunten in het bosbeleid en de houtketen werd dit als extra reden beschouwd dat de houtproductie in Nederland nog altijd niet op een hoger niveau zat.

Deze problematiek vormde in 1998 voor de ministeries van LNV en EZ de reden om samen met het bedrijfsleven een Regiegroep samen te stellen die concrete oplossingen zou formuleren. In september 1999 kwam de Regiegroep met het *Actieplan Hout 2000* (AH 2000). Na de inventarisatie van de knelpunten in het beleid, kwam de Regiegroep met vier op basis van thematiek ingedeelde acties:

- Hout: duurzaam natuurlijk!
- Nederlands hout voor nu en in de toekomst
- Nederlandse houtketen georganiseerd
- Houtkennis? Onmisbaar!

³⁰ Ibid.

De Regiegroep signaleerde een toenemende invloed van de publieke opinie op de bos- en houtsector. Vanuit de maatschappij werd een steeds grotere waarde aan natuur, milieu en recreatieobjecten gehecht. De invloed van de natuurbescherming op het bosbeleid groeide. Nederlandse boseigenaren waren al overgestapt op geïntegreerd bosbeheer en met natuur- en milieuorganisaties werd gesproken over het certificeren van het bosbeheer (Regiegroep AH 2000, 1999). Bovendien had het begrip natuurontwikkeling sinds de introductie een enorme vlucht genomen. In 1992 lanceerde het Wereld Natuur Fonds (WNF) een plan voor het ecologisch herstel van de grote rivieren. Dit herstel zou gepaard gaan met het terugkomen van de Nederlandse oerbossen langs de rivieren en het WNF gebruikte de televisie en folders om het publiek dit plan te laten ondersteunen. Dit media-offensief heeft vermoedelijk bijgedragen aan snelle toename van het enthousiasme over de oernatuur. Ook andere organisaties gingen zich bezig houden met nieuwe natuur. De ANWB steunde het plan van het WNF en natuur- en milieuorganisaties als Natuurmonumenten, Milieudefensie en de SNM gingen het begrip hanteren, al was er soms sprake van enige terughoudendheid (Van der Windt, 1995). Dit had zijn weerslag op de maatschappij. Volgens de Regiegroep had de door de natuur- en milieuorganisaties gevraagde aandacht voor de natuurkwaliteit van het bos negatieve gevolgen voor het imago van de houtproductie. “Bossen hebben een symboolfunctie voor de aantasting van ons leefmilieu. In toenemende mate is het publiek het oogsten van hout als natuurvernietiging gaan zien, ook als dat in Nederland gebeurt” (Regiegroep AH 2000: 12). Houtkap had al een negatieve bijklank gekregen door de kwestie van het verdwijnen van de tropische regenwouden. Door een grote aandacht in de pers en een scherpe stellingname van milieuorganisaties als het WNF en de Milieufederatie had dit onderwerp voor veel commotie gezorgd in Nederland. Terwijl het grootste deel van de ontbossing veroorzaakt werd door landbouwontginningen, werd houtkap over het algemeen voorgesteld als de hoofdoorzaak (Van der Meiden, 1989).

Met het feit dat hout een milieuvriendelijke grondstof was die duurzaam geproduceerd kon worden, had de houtsector een belangrijke troef in handen. Echter, deze troef werd naar mening van de opstellers van het Actieplan niet optimaal ingezet. De bosbouwsector bracht die positieve boodschap niet over op het publiek. Vandaar dat het eerste door de Regiegroep opgestelde actiethema gericht was op een goede communicatie met de samenleving. Hout als product werd volgens de actiegroep wel gewaardeerd, maar vanwege gebrekkige informatie had de houtproductie een negatief imago; dit imago was beperkend en bepalend voor de ontwikkeling van de bos- en houtsector. De Nederlandse bosbouwsector maakte het doel en de betekenis van oogst niet duidelijk. Dat er in Nederland geen bossen meer verdwenen, werd, net als het milieuvriendelijke karakter en de duurzaamheid van hout, niet goed uitgedragen. Professionele communicatie, bijvoorbeeld door middel van open bedrijfsdagen en marketing van gecertificeerd hout, zou verandering moeten brengen in deze situatie.

Het tweede thema richtte zich op het bos- en houtbeleid. Er stond een nieuwe, overkoepelende natuurnota op stapel en in de concepten hiervan was de houtproductie naar mening van de Regiegroep niet genoeg verankerd. In het AH 2000 werd aangedrongen op een actief landelijk beleid ten aanzien van houtproductie en oogst. Op de korte termijn moest de productie opgevoerd worden door een betere benutting van de staande voorraad. Op de (middel)lange termijn werd er gepleit voor een betere sturing in de samenstelling van de toekomstige houtvoorraad. Voor investeerders in markt- en productieontwikkeling was het van belang dat zij een goed beeld van de productie zouden krijgen. Vooral de toekomstige beschikbaarheid van het door de industrie

gewenste naaldhout baarde de Regiegroep zorgen. Vandaar dat er werd aangedrongen op het op peil houden van het aandeel lariks en de bevorderingen van douglasverjonging. Het lange-termijn bosbeleid moest “expliciet” kiezen voor houtproductie, mede vanuit het oogpunt van de zelfvoorziening.

“Houtproductie is niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van het buitenland. [...] Het is van belang dat er een verbinding wordt gelegd tussen de duurzame voortbrenging van hernieuwbare grondstoffen en de eigen verantwoordelijkheid van Nederland. Dit betekent dat houtproductie een duidelijke plaats in NBL21³¹ moet krijgen.” (Regiegroep AH 2000, 1999: 22).

4.11 Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw

Acht jaar na het verschijnen van het BBP verving de regering het beleid door een nieuwe nota. Onder de titel *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* bracht het ministerie van LNV de *Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21^e Eeuw* (NBL21) uit, waarin de aanpak van het natuurbeleid tot 2010 werd geschetst, met een doorkijk naar 2020. Dit interdepartementale³², integrale beleidsplan verving vier groene nota's, waaronder het NBP en dus ook het BBP. Vanaf dat moment stond het bosbeleid niet meer op zichzelf, maar werd het ingebed in een overkoepelend rijksbeleid met als hoofddoelstelling: behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving (Ministerie van LNV, 2000).

Doordat de nadruk op natuur en landschap lag, was de houtproductie niet zo duidelijk aanwezig in het nieuwe beleid als in het AH2000 werd bepleit. Nadat EZ in het HVP al had aangegeven dat, gezien de voortgaande Europese integratie, binnenlandse houtproductie minder belangrijk werd, brak nu ook LNV met het zelfvoorzieningsbeleid. Geen enkel ander Europees land met weinig bos bleek een echt zelfvoorzieningsbeleid te hebben, vandaar dat LNV zich ook af ging vragen wat de toegevoegde waarde was van een dergelijk Nederlands beleid.³³

“De bestaande nationale productiedoelstelling voor hout wordt losgelaten, mede gelet op de Europese context. Wel zal het kabinet in tenminste 70% van het bosareaal de condities waarborgen die duurzame houtoogst mogelijk maken op tenminste hetzelfde niveau als de afgelopen jaren. Het kabinet beschouwt hout als een duurzame en vernieuwbare grondstof. Oogst in eigen land blijft nodig omdat het niet gewenst is dat de binnenlandse vraag naar hout volledig door het buitenland wordt opgelost en de houtoogst wordt afgewenteld op het buitenland.”

(Ministerie van LNV, 2000: 19)

³¹ Zie hoofdstuk 4.11

³² Naast LNV hadden ook de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, Verkeer & Waterstaat en Ontwikkelingssamenwerking bijgedragen aan de totstandkoming van de nota.

³³ Interview informant.

De hoofdlijnen van het bosbeleid werden onder het kopje *Bos: werken aan hoogwaardig groen om de stad* aangegeven. Het beleid ten opzichte van duurzaam beheer en de uitbreiding van bossen werd voortgezet; in 2020 zou het bosareaal uit ruim 400.000 ha bestaan. Snelgroeïende productiebossen echter, werden vanuit overheidswege niet meer aangelegd. “Het Rijk zal niet meer specifiek sturen op de totstandkoming van bos buiten de Ecologische Hoofdstructuur, maar doet dat op hoogwaardig ‘groen’ bij de stad” (Ministerie van LNV, 2000: 19). Eén van de beleidsinstrumenten van het NBL21 was de subsidiestelsel Programma Beheer, dat werd uitgesplitst in een regeling voor agrarisch natuurbeheer en één voor beheer en ontwikkeling van permanente natuur of bos. Door middel van dit programma konden boseigenaren subsidie ontvangen voor bijvoorbeeld een percentage (staand) dood hout in het bos of voor omvorming naar een natuurlijker bos, met een groter aandeel inlandse boomsoorten.

Een groot deel van het nieuwe beleid was toegespitst op de EHS. In 2010 zou een groot deel van dit ecologisch netwerk al gerealiseerd zijn en in 2018 zou het project afgerond moeten worden. Het NBL21 schetste een beeld van een goed functionerend, robuust natuurnetwerk, waar rust, ruimte en ongereptheid konden worden ervaren door recreanten. Binnen het kader van de EHS was er in de vorm van medegebruik wel aandacht voor de producten die door de natuur geleverd konden worden. “Natuur- en bosgebieden worden waar dat kan ook gebruikt om te voorzien in onze behoefte aan hout en schoon water” (Ministerie van LNV, 2000: 25). Dit citaat is geen beleidsuitspraak, maar was onderdeel van het perspectief³⁴ *Nederland Groot(s)-Natuurlijk* dat in de nota voor 2010 werd geschetst. Door de kwaliteit van het Nederlandse hout te verbeteren, hoopte de regering het hout een hogere toegevoegde waarde te geven, wat beter zou zijn voor het rendement in de bosbouw. Geïntegreerd bosbeheer en ketenbeheer konden er aan bijdragen dat het hout uit de Nederlandse bossen op een meer hoogwaardige manier kon worden toegepast, bijvoorbeeld in de bouw.

In het NBL21 werd dus duidelijk gekozen voor kwaliteit, maar niet zozeer voor kwantiteit. De regering kwam op deze wijze gedeeltelijk tegemoet aan het AH2000, dat in de passage over hoogwaardiger Nederlands hout een plaats kreeg in de nota. Het voorstel om ook het oogstniveau op te voeren, werd niet geïmplementeerd. Met het daadwerkelijke houtproductiebeleid zou het toekomstige bos slechts voor een klein deel in de Nederlandse behoefte aan hout kunnen voorzien. Het zelfvoorzieningsniveau lag in 1999 op 6,4% (SBH Kerngegevens). Indien het productieniveau gelijk blijft aan dat van de jaren voorafgaand aan de nota, zoals verwoord in het beleid, zal de zelfvoorzieningsgraad dalen. In het NBL21 werd namelijk ook erkend dat de Nederlandse bevolking en ook de welvaart in fors tempo groeiden. Als dat gepaard gaat met een toename van het houtverbruik, daalt de dekkingsgraad in plaats van gelijk te blijven.

Het NBL21 bevatte een uitgebreid internationaal programma, dat hoofdzakelijk gericht was op de wereldwijde bescherming van biodiversiteit. De EHS zou moeten aansluiten op een veel groter, Europees ecologisch netwerk. Vanuit de welvaartspositie van Nederland voelde het kabinet zich medeverantwoordelijk voor de bescherming van natuurwaarden in het buitenland. Ook voor de effecten van Nederlands handelen op het buitenlandse landschap werd er verantwoordelijkheid gevoeld. In het perspectief Internationaal-Natuurlijk werd het volgende toekomstbeeld gehanteerd: “In ons produceren en consumeren zijn we ons meer bewust geworden van de invloed van ons

³⁴ Het NBL21 hanteerde vijf toekomstperspectieven. Naast het genoemde Groot(s)-Natuurlijk, waren dat Internationaal-, Nat-, Landelijk- en Stedelijk-Natuurlijk.

handelen op natuur en milieu. Ook als het gaat om de invloed van ons handelen in het buitenland (onze ‘ecologische voetafdrukken’ in het buitenland)” (Ministerie van LNV, 2000: 23). De regering streefde voor het jaar 2010 dan ook naar mondiale afspraken over de bescherming en duurzaam beheer van bossen; minimaal 25% van het wereldwijde bosareaal moest een beschermde status krijgen. Binnenlandse houtproductie zou ook duurzaam plaatsvinden. In tegenstelling tot de voorgaande beleidsnota’s echter, werd er geen verhoging van die binnenlandse productie nagestreefd. Het verantwoordelijkheidsgevoel werd wat betreft de grondstof hout niet vertaald in een concreet beleid dat de importbehoefte zou verminderen.

5.1 Inleiding

Met het behandelen van de NBL21 van 2000 is het overzicht van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad in de twintigste eeuw afgerond. In het nieuwe beleid wordt niet veel belang gehecht aan zelfvoorziening en opvoering daarvan in de planningsperiode is dan ook geen beleidsdoel geworden. Het lijkt er daardoor op dat er ook een einde is gekomen aan de discussie over de zelfvoorzieningsgraad. Binnen bosbouwkringen echter, wordt nog altijd belang gehecht aan een minder grote afhankelijkheid van het buitenland³⁵. In dit hoofdstuk worden drie gaande discussies aangeduid, die zich niet alleen beperken tot de bosbouwkringen: de toename van natuurgerichte bosbouw in Europa, toenemende belangstelling voor de ecologische voetafdruk en het tekort aan energiehout.

5.2 Natuurgerichte bosbouw in Europa

Bij het loslaten van het zelfvoorzieningsbeleid werd zowel door het ministerie van EZ als van LNV de Europese integratie als reden genoemd. De houtbalans van de EU zag er gunstiger uit door het toetreden van Zweden, Finland en Oostenrijk, en er was sprake van onderhandelingen met bostrijke landen in Centraal en Oost Europa over toetreding. Wanneer het kabinet zich in het NBL21 beroept op de Europese context, gaat het voorbij aan het feit dat de EU op zich ook niet zelfvoorzienend is. Momenteel voorziet de EU voor 71%³⁶ in de eigen behoefte aan hout (Dielen & Eppenga, 2001). Het is de vraag of dat percentage verhoogd of zelfs maar gestabiliseerd kan worden.

Het Nederlandse bosbeleid sloeg in 1993 een nieuwe richting in door de ideologieën Pro Silva en geïntegreerd bosbeheer te gaan stimuleren (Ministerie van LNV, 1993). In het NBL21 werd een nog verdere invulling gegeven aan natuurgerichte bosbouw. Het streven om meer kwaliteitshout te produceren, kan gehaald worden door te kiezen voor meer langzaam groeiende, inheemse loofboomsoorten en het verlengen van de rotatieperiode. Deze maatregelen sluiten aan bij een beheersvorm die is gericht op meer natuurwaarden in het bos. Andere aspecten van dit beheer zijn bijvoorbeeld meer dood hout in het bos, het creëren van meer ongelijkjarige, gemengde opstanden en het uit productie halen van oude bossen (bosreservaten). Deze veranderingen in het beleid beperken zich niet tot Nederland, maar zijn ook elders waar te nemen. Net als in Nederland destijds bijvoorbeeld, gaven de voor veel bossen fatale stormen van 1999 voeding aan de discussie over een meer natuurlijk bosbeheer in Frankrijk en Duitsland³⁷. In geheel Europa is er sprake van een verschuiving naar natuurgerichte bosbouw en dat zal grote effecten hebben op de lange termijn ontwikkelingen van de Europese bossen (Nabuurs & Lioubimow, 2000).

Op basis van een scenariostudie naar de gevolgen van het invoeren van natuurgerichte beheersvormen in Duitsland, Frankrijk en Nederland heeft De Goede (2000) een onderzoek verricht naar de mogelijke gevolgen van het toepassen van deze beheersvorm in tien Europese landen: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, het

³⁵ Interviews informanten.

³⁶ Inclusief energiehout en exclusief het hergebruik van papier en karton.

³⁷ Interview informant.

Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Op korte termijn komt er veel hout vrij als het gevolg van de kap van uitheemse (naald)boomsoorten. Het grotere aandeel gemengde loofbossen, met daarin ook dode en aftakelende bomen en het aanwijzen van bosreservaten zal leiden tot een toename van de biodiversiteit in de Europese bossen. Daar staat tegenover dat in een periode van een eeuw het natuurgerichte bosbeheer zal leiden tot extra houttekorten in de desbetreffende landen. Met een grotere druk op andere landen in Europa als gevolg, met name Finland, Zweden en Tsjechië³⁸. Deze drie landen zullen hun bossen dan intensiever moeten exploiteren. Het onderzoek laat zien dat Finland en Tsjechië niet zullen kunnen voldoen aan de extra vraag aan het einde van de huidige eeuw. Bovendien ontwikkelt het bosbeleid in de Scandinavische landen zich op dezelfde wijze als in Nederland. Door de toename van de verstedelijkte bevolking vindt daar ook een verschuiving plaats naar meer natuurgerichte beheersvormen.

5.3 Ecologische voetafdruk

De ecologische voetafdruk kan omschreven worden als de ecologische last die gepaard gaat met een activiteit van een bevolking of een maatschappij. Die ecologische belasting door westerse landen beslaat een groter gebied dan de oppervlakte van de landen zelf. Nederland beïnvloedt een gebied van vijf à zes keer de oppervlakte van het land door het gebruik van energie, visserij, import van agrarische producten en hout, etc. Het Nederlands Comité van de International Union for the Conservation of Nature (NC-IUCN) publiceert al vanaf de jaren negentig gegevens over de invloed van Nederlands handelen op de ecologie in de gehele wereld. Afgezien van import voor eigen gebruik, is Nederland ook een exporteur van tropisch hardhout. In 1999 werd er ongeveer 1 mln. m³ tropisch hardhout geïmporteerd, waarvan overigens 0,2 mln. m³ na verwerking weer werd geëxporteerd. Kap in de tropen kan illegaal plaatsvinden en kan gepaard gaan met de vernietiging van biodiversiteit (NC-IUCN, 2003; SBH Kerngegevens, 2003).

Het NBL21 haakt ook in op het begrip ecologische voetafdruk. Dat geeft aan dat dit begrip op het niveau van de landelijke overheid eveneens van betekenis wordt. De regering voelde zich verantwoordelijk voor de effecten van Nederlandse activiteiten op natuur en landschap in het buitenland. Deze verantwoordelijkheid leidde ook tot het voornemen de binnenlandse, duurzame houtoogst op tenminste hetzelfde niveau te houden; niet de gehele houtbehoefte kon op het buitenland worden afgewenteld.

In het overzicht van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad kwam de ecologische afdruk van Nederland al een keer aan de orde, al werd het begrip nog niet bij die naam genoemd. De Leijster (1978) bekritiseerde het gedachtegoed van Kritisch Bosbeheer door te wijzen op het feit dat onttrekking van Nederlands bossen aan de houtproductie zou leiden tot een toename van de import. Met indirecte gevolgen voor de exploitatie van het tropisch regenwoud. De laatste jaren is de belangstelling voor de ecologische voetafdruk van Nederland gegroeid en het begrip krijgt steeds meer bekendheid. Verschillende milieugroeperingen hanteren het begrip om aan te duiden dat het ruimtebeslag van de Nederlander te groot is. Op internet bestaan er meerdere mogelijkheden om de eigen ecologische voetafdruk te berekenen, zoals via de website van Milieudefensie (2003). In haar Milieucompendium van 2002 besteedt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) eveneens aandacht aan de Nederlandse afdruk in het buitenland, voornamelijk wat betreft landbouwproducten en hout (RIVM, 2002). Ook de landelijke politiek toont interesse voor het begrip; GroenLinks (2003) bijvoorbeeld, besteedt er aandacht aan op haar internetpagina.

³⁸ De grootste houtleveranciers voor de tien landen.

5.4 Energiehout

De Europese Commissie publiceerde in 1997 een Witboek over de toekomst van duurzame energie in de EU, waarin de strategie en een actieplan waren gericht op het vergroten van het aandeel duurzame energie. Het doel van de EU is, dat in het jaar 2010 12% van het bruto interne energieverbruik bestaat uit duurzame energie, die bijvoorbeeld opgewekt kan worden met wind- en waterkracht en door de verbranding van biomassa. Deze doelstelling impliceert dat elke lidstaat zelf de verhoging van duurzame energie naar eigen potentieel moet stimuleren (Europese Commissie, 1997).

In het BBP werd aangestuurd op de realisatie van particuliere bossen met een zeer korte omlooptijd, die bij konden dragen aan het vastleggen van kooldioxide. Deze regeling werd niet voortgezet in het NBL21; er werd geen beleid gemaakt voor de binnenlandse productie van biomassa. Bij de ministeries van V&W en VROM bestond overigens wel belangstelling voor de productie van niet-eindige grondstoffen. Vanuit dat oogpunt heeft V&W nog geprobeerd de zelfvoorzieningsgraad op te voeren, maar dat is uiteindelijk niet in het NBL21 terechtgekomen.³⁹

Biomassa levert ongeveer 40% van de hoeveelheid groene stroom in Nederland, het overige deel wordt geproduceerd uit wind- en waterkracht en 30% komt uit het buitenland. De vraag naar groene stroom is in Nederland groter dan het aanbod. Er worden niet genoeg windmolens gebouwd en het binnenlandse aanbod van snoeihout en houtafval is ook beperkt. Vandaar dat elektriciteitsbedrijven steeds meer naar het buitenland moeten om groene stroom te kopen.⁴⁰ Volgens het klimaatverdrag van Kyoto moet Nederland de CO₂-uitstoot met 5% verlagen ten opzichte van 1990. Om die doelstelling te bereiken, moeten onder andere koolgestookte energiecentrales bijgestookt worden met het CO₂-neutrale hout. Dit hout is niet in voldoende mate op de binnenlandse houtmarkt te verkrijgen; de productie is laag en een deel van die productie wordt weer geëxporteerd. Vandaar dat energiebedrijven ertoe over gaan het benodigde hout te importeren. Stroomleverancier Essent bijvoorbeeld, koopt stormschadehout in Frankrijk en dunningshout in de Baltische staten. Bij het vervoer van dit hout echter, wordt ook weer kooldioxide uitgestoten, waardoor een deel van de milieuwinst verloren gaat. Uit onderzoek is gebleken dat bij het vervoer van Baltisch hout op kleine schepen 5% van de energie in het hout verbruikt wordt. In het geval het hout van nog verder aangevoerd moet worden, gaat dat gepaard met een groter verlies van energie. Afgezien daarvan kan niet al het hout worden beschouwd als CO₂-neutraal. Bossen in het noorden van Scandinavië bijvoorbeeld, stoten door verademing van in de bodem aanwezige koolstofverbindingen evenveel kooldioxide uit als ze opnemen. Toename van de temperatuur en houtkap verhogen die uitstoot (*de Volkskrant*, 16-03-2002).

³⁹ Interviews informanten.

⁴⁰ De grote vraag naar groene stroom en dus naar brandhout kan een prijsverhogend effect hebben, waardoor import van dit hout steeds duurder wordt.

6 DISCUSSIE

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de zelfvoorzieningsdiscussie allereerst nog eens samengevat in een overzicht. Op basis van dat overzicht wordt het verloop van de discussie in een grafiek tegen de tijd afgezet.

Vervolgens worden de resultaten van de analyse van zelfvoorzieningsdiscussie bediscussieerd aan de hand van een vergelijkbare, chronologische opbouw als de hoofdstukken waarin de resultaten zelf aan bod komen. Op basis van het thema *Verleden* wordt het huidige beleid ter discussie gesteld met behulp van de economische geschiedenis, beschreven door O'Rourke en Williamson (1999). Onder het kopje *Heden* komt de relatie tussen de bosbouw en de aan veranderingen onderhevige samenleving aan bod, waarbij onder andere communicatie een belangrijke rol lijkt te spelen. De *Toekomst* tenslotte, behandelt het probleem dat voortkomt uit het feit dat bosbouw een lange-termijn aanpak vereist, terwijl politiek vaak gericht is op een kortere periode, waarvoor beleid wordt gemaakt.

6.2 De zelfvoorzieningsdiscussie in een overzicht

6.2.1 1900 - 1945

Aan het eind van de negentiende eeuw leverde het Landbouwcomité kritiek op de importafhankelijke positie van Nederland wat betreft hout. Samen met nog andere geluiden vanuit de maatschappij is deze kritiek mede bepalend geweest voor de oprichting van Staatsbosbeheer. Het feit dat de overheid nu een instantie had die zich bezig hield met de staatsbossen, wil niet zeggen dat ze zich ging toeleggen op grootschalige houtproductie. Bossen dienden een algemeen maatschappelijk belang en hadden dus meerdere functies. Afgezien daarvan bestond het overgrote deel van het bos nog uit opstanden die in de negentiende eeuw waren geplant en nog niet kaprijp waren. Tot aan de Eerste Wereldoorlog was er nog sprake van voldoende houtimport.

Toen die invoer stil kwam te liggen, zag de overheid zich in 1917 genoodzaakt een toekomstige, strategisch belangrijke houtvoorraad te waarborgen door het instellen van een Noodboswet. De vervanging van deze wet door een nieuwe Boswet in 1922 wil niet zeggen dat die toekomstige houtvoorraad niet meer van belang werd geacht, al trok de wereldhandel in hout snel weer aan na de oorlog. Het was meer de angst om het particuliere initiatief in te dammen die ertoe leidde onder andere de mogelijkheid kapverboden voor particuliere bouseigenaren op te heffen. Door in datzelfde jaar Staatsbosbeheer te reorganiseren, probeerde de regering toch de landelijke houtproductie op te voeren.

Het takenpakket van Staatsbosbeheer werd in 1928 uitgebreid met natuurbescherming, met als gevolg dat houtproductie steeds meer op de achtergrond raakte. Gedurende de jaren dertig werd er binnen Nederland een klimaat geschapen, dat het mogelijk maakte kritiek te leveren op de productiedoelstelling van het toenmalige bosbeheer. Die kritiek kwam niet alleen vanuit de hoek van de steeds belangrijker wordende natuurbescherming, ook binnen de bosbouwwereld werd de onvrede geuit over bijvoorbeeld het gebruik van productieve, uitheemse boomsoorten. Er werd een

verdere invulling gegeven aan de termen natuurbos en boslevensgemeenschap en de grenzen tussen bosbouw en natuurbeheer vervaagden enigszins. Dat er ruimte was om die grenzen te laten vervagen, maakt duidelijk dat de nationale productiedoelstelling niet de hoogste prioriteit had binnen de bosbouw. Houtproductie in Nederland leverde nog altijd niet veel op en omdat het hout vanuit het buitenland voldoende verkrijgbaar was, konden er aan de Nederlandse bossen andere functies worden toegekend.

Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd de Nederlandse bos- en houtsector geconfronteerd met een geheel andere situatie. Het Duitse gezag veranderde het beleid radicaal. In plaats van grootschalige houtinvoer, moest Nederland in de eigen houtbehoefte gaan voorzien en daar bovenop ook nog eens hout gaan leveren aan het Duitse leger. Het beleid en het bosbeheer van de ruimweg twintig jaar daarvoor sloten echter niet aan bij de hoge productie-eisen en de gevolgen voor het Nederlandse bos waren dan ook desastreus.

6.2.2 1945 - 1970

Na de oorlog waren binnen de bosbouw alle ogen gericht op het herstel van de schade en de houtproductie. Om een hogere houtproductie te bewerkstelligen, werd er gedurende de jaren als het ware een infrastructuur van kennis opgezet. Bovendien begon de bosbouw zich ook op maatschappelijk vlak te profileren en kwam het in de vroege jaren zestig tot een nieuwe Boswet. Al deze ontwikkelingen waren van belang voor de Nederlandse bouseigenaren en daarmee ook voor het gehele land. Bouseigenaren produceerden immers mijn- en geriefhout en hielden op deze wijze de bossen in stand. Dit alles wil echter niet zeggen dat er vanuit de overheid een werkelijk zelfvoorzieningsbeleid werd geformuleerd. Volgens de algemene gedachtegang werd er van uitgegaan dat Nederland toch niet in staat was om goed hout te produceren. Bosbouw en houtverwerkende industrie waren dan ook niet of nauwelijks op elkaar afgestemd.

Deze omstandigheden veranderden in de jaren zestig door twee los van elkaar staande ontwikkelingen, die toch beide hun weerslag hadden op de (toekomstige) Nederlandse bosbouw. Ten eerste verloren de Nederlandse houtproducenten hun twee belangrijkste afzetmarkten en ten tweede voorzagen de papierverwerkende industrieën problemen om aan hun grondstof te komen. Het eerste probleem werd door de overheid opgevangen door een subsidieregeling in te stellen voor bouseigenaren, waarbij tegelijk van de mogelijkheid gebruik werd gemaakt om aan te sturen op een meer multifunctioneel bosbeheer. De VNP wekte de belangstelling van de landelijke politiek door een grootschalig plan te presenteren voor een populierenbos. Vanuit een tak van de houtverwerkende industrie werd dus het initiatief genomen om Nederland meer zelfvoorzienend te maken. Deels uit eigenbelang, maar deels ook uit het landsbelang. Het plan is uiteindelijk niet uitgevoerd, maar de krachtenbundeling van de papierfabrikanten, door middel van de oprichting van een belangenvereniging (SIH), heeft wel gevolgen gehad voor het latere bosbouwbeleid.

6.2.3 1970 - 2000

Vanaf de vroege jaren zeventig begint de zelfvoorzieningsgraad een belangrijk begrip te worden in het bosbeleid. Na de publicatie van het structuurrapport bereidde het ministerie van L&V de Structuurvisie (1977) voor en vanuit de bosbouwwereld werd aangedrongen op grootschalige bosuitbreidingen, mede om de toekomstige dekkingsgraad op te kunnen voeren. De Structuurvisie

maakte begin jaren tachtig weer plaats voor het MJPB. Door een succesvolle lobby van vertegenwoordigers van de houtverwerkende industrie kwam de zelfvoorzieningsgraad op de politieke agenda te staan en kreeg het een prominente plaats in het lange-termijn beleid. De mondiale houtmarkt ontwikkelde zich volgens de geldende gedachtegang allesbehalve rooskleuring en er bestond een grote angst voor prijsstijgingen en houttekorten in de nabije toekomst. Door het ministerie van EZ bij het bosbeleid te betrekken, werden geprobeerd bosbouw en houtverwerkende industrie op elkaar af te stemmen.

Tegelijkertijd was de maatschappelijke invloed van de natuurbescherming weer toegenomen. Net als in de jaren dertig werd er kritiek geuit op de beheersmethoden van de bosbouw en werd er binnen bepaalde kringen gesproken over de mogelijkheden van oerbos in Nederland. De opvattingen van Kritisch Bosbeheer vormden de aanleiding voor veel discussie in de bosbouwwereld. Door een grote aandacht van de media bereikten de ideeën Kritisch Bosbeheer ook een groot deel van het publiek en de landelijke politiek toonde eveneens belangstelling. Deze belangstelling kwam tot uiting in het MJPB. Niet alleen door de formulering van doelstellingen voor meer natuur in de bossen, maar ook door hoge doelstellingen voor de zelfvoorzieningsgraad (25%) te formuleren. Op deze wijze werd geprobeerd een dam op te werpen tegen de hoge eisen van de natuurbeweging. Het Meerjarenplan was niet alleen een multifunctioneel document, maar ook een veelomvattend beleidscompromis tussen de soms conflicterende belangen.

Juist door deze veelomvattendheid bleek het plan niet echt werkbaar. De evaluatie maakte duidelijk dat veel doelstellingen moeilijk gehaald konden worden. Daarnaast werd ook duidelijk dat de in de nota gebruikte statistieken gedateerd waren. Vandaar dat de Regeringsbeslissing (1986) al na zeven jaar werd vervangen door het meer overzichtelijke BBP. Hierin bleven de doelstellingen voor de zelfvoorziening van kracht; nog altijd hoopte de regering de dekkingsgraad voor 2000 te verhogen naar 17%. Deze doelstelling werd enige tijd later nog eens herbevestigd in het NBA. Tegelijkertijd werd er in het BBP, meer nog dan in het MJPB, naar natuurgerichte vormen van bosbeheer gestreefd.

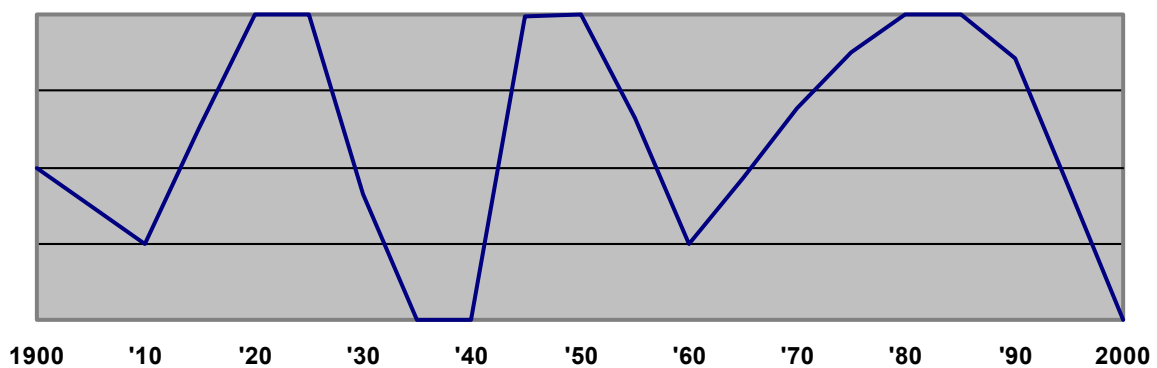
In diezelfde periode lanceerde de regering het plan voor de realisatie van de EHS. Hierin werden alle bestaande bossen van Nederland opgenomen. Naast oerbos werd nu ook oernatuur een begrip in Nederland. Gedurende de jaren negentig nam de populariteit van nieuwe natuur toe, terwijl de aandacht voor binnenlandse houtproductie geleidelijk aan weer afnam, in ieder geval in de politiek. De angst voor prijsstijgingen en houttekorten bleek ongegrond te zijn en het integratieproces van Europa vorderde, waardoor de houtbalans er steeds beter uit begon te zien; en daarmee ook de mogelijkheden voor import. Een reden voor EZ om zich terug te trekken uit het aanvullende bosbeleid. Het nationale natuurbeleid in het NBL21 draait hoofdzakelijk om de realisatie van de EHS. Houtproductie staat als doelstelling niet meer op zichzelf, maar wordt in dat kader net als bijvoorbeeld waterwinning en visserij gezien als een vorm van duurzaam medegebruik.

6.2.4 Discussie tegen de tijd afgezet

De analyse van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad laat dus zien dat er over het tijdperk van een eeuw sprake is geweest van 'pieken en dalen'. Door de discussie in een grafiek af te zetten tegen de tijd, kan deze schematisch in beeld worden gebracht (zie fig. 6.1).

Op basis van het voorgaande overzicht kan geconcludeerd worden dat er gedurende de twintigste eeuw drie verschillende perioden zijn geweest waarin de zelfvoorzieningsgraad of binnenlandse houtproductie een belangrijke rol speelde in de Nederlandse bosbouw. De eerste keer tijdens en vlak na WOI, de tweede keer tijdens en de jaren na WOII. In beide gevallen speelden de nog verse oorlogservaringen mee in het gegeven dat houtproductie hoog op de agenda kwam te staan. In beide gevallen echter, werd het belang van eigen houtproductie ook weer uit het oog verloren toen bleek dat de mondiale houthandel weer aan begon te trekken en de mogelijkheden voor import weer toenamen. Wat dat betreft wijkt de derde keer dat de zelfvoorziening een belangrijk onderwerp werd, af bij de eerste twee keren. Vanaf grofweg de jaren zeventig tot in de jaren tachtig werd er toegewerkt naar een zelfvoorzieningsbeleid, niet vanwege ervaringen in het verleden, maar op basis van verwachte, toekomstige ontwikkelingen. Allereerst werden er al vanaf eind jaren zestig grote tekorten op de wereldhoutmarkt verwacht. Uit het MJPB blijkt dat ook de mondiale milieuproblematiek een motivatie was voor het voeren van een concreet houtproductiebeleid.

Er zijn ook twee duidelijke perioden te herkennen, waarin zelfvoorziening of binnenlandse houtproductie geen onderwerp van belang was. In de jaren dertig was er veel kritiek op de op productiegerichte beheersmethoden en vervaagden de grenzen tussen bosbouw en natuurbescherming. Het huidige bosbeleid is ingebed in een overkoepelend natuurbeleid, dat hoofdzakelijk gericht is op de totstandkoming van de EHS. De Europese context vormt de reden voor het loslaten van de tot 2000 bestaande productiedoelstellingen. In beide perioden had de discussie (potentiële) gevolgen voor de productiecapaciteit van het bos. Dat vormt er de reden voor om de lijn verder te laten dalen dan in de andere twee perioden (voor WOI en gedurende de jaren vijftig) waarin de belangstelling voor binnenlandse houtproductie aan het afnemen was.



Figuur 6.1 Verloop van de Nederlandse discussie over de zelfvoorzieningsgraad en/of binnenlandse houtproductie

Bovenstaand figuur beschrijft de zelfvoorzieningsdiscussie binnen de bosbouw in het algemeen. Probleem is echter, dat de bosbouw op zich geen homogene groep is, maar uit verschillende groepen bestaat, zoals bijvoorbeeld het bosbeleid, particuliere bosteigenaren, bosbeheer (als ideologie). Dat verklaart waarom bijvoorbeeld de publicatie van het structuurrapport in 1969, door Buis & Verkaik (1999) omschreven als een omslagpunt in de bosbouw, niet als zodanig te herkennen is in de grafiek. De belangstelling voor binnenlandse houtproductie was namelijk al eerder gewekt door het verschijnen van de grootschalige plannen van de VNP. De stijging van de lijn werd dus al eerder ingezet.

Wanneer het verloop van de discussie alleen vanaf 1980 wordt beschouwd, zou er op basis van de dalende lijn geconcludeerd kunnen worden dat het vraagstuk van de zelfvoorziening geen rol meer zal spelen in de bosbouw en het bosbeleid. Door de huidige ontwikkelingen echter in een lange termijn perspectief te plaatsen, valt er een trendbeweging te herkennen die een andere conclusie zou kunnen rechtvaardigen. De geschiedenis toont aan dat het onderwerp meerdere malen opnieuw op de politieke agenda terecht is gekomen. Dat wil niet zeggen dat dit per definitie weer zal gebeuren. De historische theorie leert dat er geen lijnen naar de toekomst kunnen worden getrokken op basis van het verleden; bovenstaand figuur toont dan ook geen blauwdruk voor de éénentwintigste eeuw.

In totaal werd er in de afgelopen eeuw dus drie maal het initiatief genomen om een hogere dekkingsgraad te bereiken. Elke keer kwam dit initiatief vanuit één van de drie verschillende sectoren, die door Hoogerwerf (1995) samen de “grote drie” worden genoemd: de overheid, de markt (bedrijfsleven) en het particulier initiatief (maatschappij).

Na de Eerste Wereldoorlog nam de Nederlandse regering het besluit toe te werken naar de verhoging van de (toekomstige) houtproductie en op deze wijze een strategische houtvoorraad te waarborgen. De staat probeerde dit te bereiken door middel van de (gereorganiseerde) overheidsinstelling Staatsbosbeheer.

Tussen 1940 en 1945 kwam het initiatief voor de opvoering van de Nederlandse houtproductie ook vanuit de overheid. Het was echter niet de Nederlandse overheid, maar het Duitse bewind dat de boseigenaren dwong om de productie drastisch te verhogen. Na de Tweede Wereldoorlog vond de wederopbouw plaats. Vanuit het bosbedrijfsleven werd rationalisatie nagestreefd. De kosten voor bosbouw moesten omlaag en de productie moest worden verhoogd, zodat de financiële positie van boseigenaren kon worden verbeterd.

Het Meerjarenplan van 1984 was een multifunctioneel beleidsdocument; een beleidscompromis tussen houtproductie, natuurbescherming en ook recreatie. De zelfvoorzieningsgraad, en tevens de meer op natuur gerichte vormen van bosbeheer, kwamen op de politieke agenda te staan als gevolg van een door maatschappelijke groeperingen gevoerde lobby.

6.3 Verleden – Heden – Toekomst

6.3.1 Verleden – Basis voor het bestaande beleid

Een discussiepunt, dat teruggrijpt op de extrapolatiefout zoals aangegeven door O'Rourke en Williamson (1999), is de termijn waarop het bosbeleid in het NBL²¹ is gebaseerd. De motivatie om de bestaande productiedoelstelling voor hout los te laten, namelijk de Europese context, geeft aan dat de regering vertrouwt op toenemende importmogelijkheden als gevolg van de toenemende Europese integratie. Het toetreden van de bosrijke landen Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EU in 1995 had een gunstig effect op de Europese houtbalans. In 2002 is besloten dat tien nieuwe landen zullen toetreden tot de EU, waarvan een aantal ook zeer bosrijk. Het onderzoek van De Goede (2000) heeft echter aangetoond dat deze verdergaande Europese integratie geen garantie biedt voor een voldoende beschikbaarheid van hout op de Europese markt. Gezien de veranderingen in het bosbeheer in veel West-Europese landen, is het goed mogelijk dat Europa in deze eeuw nog meer afhankelijk zal worden van de mondiale houtmarkt dan zij nu al is. En de

voorspelde ongunstige ontwikkelingen op diezelfde wereldhoutmarkt vormden in de jaren tachtig juist een belangrijke aanleiding tot het formuleren van een concreet zelfvoorzieningsbeleid.

Die door de bos- en houtsector gemaakte voorspellingen, het ‘doemscenario’ van mondiale houttekorten en grote prijsstijgingen op de wereldmarkt, kwamen echter niet uit. Wat misschien wel tekenend is voor het feit dat economische ontwikkelingen zich vaak moeilijk laten voorspellen. Ook in de laatste jaren globaliseerde de houtmarkt in toenemende mate en ontwikkelde deze zich tot een “dorp” (Roelfsema, 2000: 156). O’Rourke en Williamson (1999) hebben aangetoond dat een mondiale economie een terugslagmechanisme kent, als gevolg van protectionistische maatregelen, dat in de Eerste Wereldoorlog een definitieve instorting van een dergelijke economie tot gevolg heeft gehad. Nederland werd toen geconfronteerd met de gevolgen van een importafhankelijke positie, waaronder van de grondstof hout. Het is nog maar de vraag of dat met de huidige mondiale economie ook staat te gebeuren en zo ja, of dat dezelfde gevolgen zal hebben in Nederland. Met de huidige beschikbaarheid van aardgas bijvoorbeeld, zullen weinig particulieren nog de bossen ingaan om illegaal bomen te kappen voor brandhout.

Gezien het milieuvriendelijke karakter van hout en de belangstelling voor milieuvraagstukken (ecologische voetafdruk, klimaatveranderingen) is het misschien wel een gegeven dat beleidsmakers in het achterhoofd moeten houden. In het NBL21 worden deze milieuvriendelijke eigenschappen immers wel als reden genoemd om duurzame houtoogst in Nederland op hetzelfde niveau te houden als het was in de jaren voorafgaande aan de nota.

6.3.2 Heden – Bosbouw en maatschappij

Vanwege de lange rotatieperiode van bossen zijn boscijgenaren het gewend om rekening te houden met de lange-termijn ontwikkelingen; een bosbouwer denkt en plant ver vooruit, op basis van ervaringen in het verleden, en ontwikkelingen in het heden vormen voor hem een mogelijke bedreiging voor het bos. Lange-termijn denken, de waardering voor het verleden en een wantrouwen ten opzichte van het heden vormen onderdelen van de ideologie van het conservatisme (Glück, 1987). Boscijgenaren benaderen nieuwe ontwikkelingen dan ook voorzichtig en zijn moeilijk bereid om nieuwe maatschappelijke belangen van het bos te accepteren. Dat beperkt de open discussie met ideologieën van andere groeperingen, zoals de natuurbeweging. Deze terughoudende opstelling verklaart ook deels waarom (traditionele) bosbouwers zoveel moeite hadden met de denkbeelden van Kritisch Bosbeheer. Afgezien van de grondstoffenproblematiek of de aantasting van de keuzevrijheid van toekomstige generaties ten aanzien van het bos, vormde de met het bestaande beheer conflicterende beheersconcepten van Kritisch Bosbeheer ook een bedreiging voor het (toekomstige) bos.

De manier waarop Kritisch Bosbeheer deze denkbeelden naar buiten bracht, conflicteerde bovendien ook met de manier waarop de bosbouw gewend was om met haar maatschappelijke omgeving om te gaan. Uit de literatuur (Van Goor, 1984; Van der Windt, 1995) en ook uit de interviews met de informanten komt naar voren dat de bosbouw altijd een sterk naar binnengekeerd karakter heeft gehad. De manier waarop werd gewerkt en de redenen voor die werkwijzen werden niet uitgedragen naar de samenleving. Terwijl de interesse voor bos, natuur en milieu in diezelfde samenleving vanaf eind jaren zestig en begin jaren zeventig juist toenam.

Kritisch Bosbeheer maakte dankbaar gebruik voor die toenemende belangstelling, niet alleen via de media, maar ook door de publicatie van allerlei voorlichtingsmateriaal⁴¹ en het houden van lezingen. Bovendien ontlokte de mensen van Kritisch Bosbeheer een discussie, door in verschillende vaktijdschriften hun standpunten naar voren te brengen. Tussen 1975 en 1981 zijn een groot aantal publicaties aan de hand van de werkgroep verschenen en eveneens een groot aantal reacties vanuit de bosbouwwereld. Kritisch Bosbeheer heeft deze achteraf gebundeld in twee dikke documentatiemappen⁴². Het was gezien de beschikbare tijd en de doelstelling van het onderzoek, niet mogelijk om al deze artikelen te behandelen. Dit maakt het mogelijk dat er nog andere argumenten zijn aangedragen voor het al of niet streven naar een zelfvoorzieningsbeleid.

Toch is er op basis van de gebruikte informatie een goed beeld ontstaan van deze discussierijke jaren. Het lijkt er op dat de natuurbeweging in deze periode een belangrijke eerste slag uitdeelde in het fictieve gevecht om de sympathie van het grote publiek. Wanneer deze vergelijking wordt doorgetrokken, kan worden gezegd dat het mediaoffensief rondom de nieuwe natuur de genadeslag voor de bosbouw is geweest. De samenleving steunde in grote getale de ideeën van de herintroductie van de oernatuur en dus ook van het oerbos, waarin de menselijke invloed zo gering mogelijk was. Het kappen van een boom werd soms beschouwd als natuurvernietiging of het vermoorden van een boom (Glück, 1987; Regiegroep AH2000, 1999). De politiek, als afspiegeling van de samenleving, en het daaruit voortkomende beleid volgde die maatschappelijke trend enige tijd later met de publicatie van de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*.

Vanuit bovenstaande interpretatie zou geconcludeerd kon worden dat communicatie, of juist het gebrek daaraan, een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ‘teloorgang’, een term die bij verschillende interviews naar voren kwam, van de bosbouw of de houtproductiefunctie in Nederland. De bosbouwsector heeft onvoldoende gereageerd op de nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij, met als gevolg dat de houtproductiefunctie op het nationale beleidsniveau geen rol van betekenis meer speelt. Terugkijkend vanuit het heden lijkt de tegenaanval door middel van de oprichting van Stichting ProBos, die bijvoorbeeld het voorlichtingsboekje *Nederlands bos in beeld* (Kuiper, 2000) publiceerde, te laat zijn ingezet. In deze studie is echter niet onderzocht in welke mate die communicatie precies een rol heeft gespeeld bij de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het bosbeleid. Het vormt wel één van de verklaringen voor de wijze waarop het huidige beleid tot stand is gekomen.

6.3.3 Toekomst - Lange- en korte-termijn beleid

Bij de analyse van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad komt een probleem naar boven dat de basis vormt voor het gegeven dat politiek en bosbouw met elkaar kunnen conflicteren. Politiek en het daaruit voortkomende beleid is over het algemeen gericht op de korte termijn, terwijl bosbouw en dus ook bosbeleid een lange-termijn visie vereisen. In die zin is de publicatie van het MJPB dan ook een bijzondere gebeurtenis geweest. Niet alleen was het de eerste echte bosbeleidsnota van Nederland, maar het plan hanteerde ook concrete beleidsdoelstellingen voor een periode van meer dan vijftig jaar. Op politiek niveau werd nagedacht over de toekomstige toestand van het bos en de beschikbaarheid van hout; een zaak waar bosbouwers reeds gewend aan waren om over na te

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de publicatie *Natuurbos in Nederland* (van der Lans & Poortinga, 1986).

⁴² Zie: Kleijn & Cosijn, 1980; Cosijn & van der Sande, 1982.

denken. Het duurde echter niet lang voordat het beleid al weer werd veranderd. Tussen het verschijnen van het regeringsvoornemen van het MJPB en het NBL21 zit een periode van zestien jaar. Met het verstrijken van die jaren verschoof de planhorizon niet mee, maar verkleinde deze zelfs. Het MJPB bood een doorkijk naar uiterlijk het midden van deze eeuw. Met het BBP werd een beleidsperiode van 1994 tot 2020 gehanteerd en werd, door middel van de doelstelling van 25% zelfvoorziening voor halverwege de eenentwintigste eeuw, dezelfde horizon aangehouden. In het NBL21 wordt slechts een doorkijk geboden tot 2020 en loopt de werkelijk beleidsperiode tot 2010.

Beheersmaatregelen die voortkomen uit een bosbeleid dat gericht is op een korte termijn, hebben ook invloed op de toekomstige toestand van het bos. In het geval de maatschappij andere eisen gaat stellen aan het bos en het beleid daardoor verandert, kunnen deze maatregelen niet meer worden teruggedraaid. Hoofdstuk 3 geeft een goed voorbeeld van dit probleem. Boseigenaren zaten in de jaren zestig nog opgescheept met de erfenis van het Duitse bewind ten tijde van WOII, dat in een periode van vijf jaar grote schade had aangericht aan de Nederlandse bossen. Omdat bomen langzaam groeien, beperken bepaalde beheersvormen van nu mogelijkserwijze de keuzevrijheid van toekomstige generaties ten aanzien van het bos. Door op dit moment te kiezen voor een sterk op natuur gericht bosbeheer, dat er bijvoorbeeld toe leidt dat de exoten op korte termijn uit het bos worden verwijderd, wordt de toekomstige productiecapaciteit van het bos aangetast. En dat terwijl het, gezien de historische en huidige ontwikkelingen, niet ondenkbaar is dat die productiecapaciteit over een aantal jaren weer een andere belangstelling zou kunnen krijgen.

Tijdens een onderzoek naar de manier waarop particuliere bouseigenaren omgaan met het beleid vanuit verschillende overheidsorganisaties, gaf een geïnterviewde eigenaar aan in de praktijk al rekening te houden met een mogelijke verandering in het houtproductiebeleid. Bij de afweging tussen inlands hout en douglas liet hij, vanwege de hoge geldwaarde, bewust de douglas staan. “Over zoveel jaren als de zelfvoorzieningsgraad van hout weer belangrijk is geworden, komen die douglasopstanden wel weer in beeld” (Poppema, 2002: 47). Dat is geen puur profetische uitspraak, zoals duidelijk wordt uit de analyse van de discussie over de zelfvoorzieningsgraad, maar geeft ook blijk van een zeker (bewust of onbewust) historisch besef.

7. CONCLUSIE

Hout is een milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstof die op een duurzame wijze bruikbaar is voor verschillende toepassingen. Deze kwaliteiten worden in de NBL21 door de regering benadrukt en ook in de samenleving heeft de grondstof hout geen slecht imago. Dat het voor de productie van dat hout echter noodzakelijk is om daarvoor bomen te kappen, en dat die kap in Nederland niet direct gepaard gaat met het vernietigen van bossen, blijkt voor veel mensen niet duidelijk te zijn. Bij het overgrote deel van de bevolking was er, en is er nog steeds, een gebrek aan kennis over het hoe en waarom in de bosbouw. Terwijl de publieke belangstelling voor het bos al enige decennia aanwezig is. Te laat kwam de bosbouwsector tot het besef dat het van belang is om met de samenleving te communiceren.

De in het landelijke bosbeleid genoemde positieve kanten van het product hout vormen voor de opstellers van dat beleid geen aanleiding om de grondstof op grote(re) schaal in Nederland te produceren. Ook in het beleid wordt de link tussen houtverbruik en houtkap in Nederland niet gelegd. Zelfvoorziening is geen beleidsdoel meer en binnenlandse houtproductie speelt geen rol van betekenis. Het huidige houtproductiebeleid is gebaseerd op korte-termijn ontwikkelingen die worden doorgetrokken naar de toekomst, hoofdzakelijk betreffende de Europese integratie. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met het gegeven dat dit integratieproces, als onderdeel van de globalisering, een onvoorspelbaarheidsfactor met zich meedraagt die dit proces kan afremmen of zelfs kan stoppen. En dus ook niet met de mogelijke gevolgen hiervan voor de beschikbaarheid op de internationale (Europese) markt van deze toch gewaardeerde grondstof.

Het huidige, sterk op natuur gerichte, bosbeleid heeft invloed op de toekomstige productiecapaciteit van Nederlandse bos. Terwijl er op dit moment zeker op beleidsniveau weinig aandacht bestaat voor deze productiecapaciteit, is het niet ondenkbaar dat die aandacht in de toekomst juist weer gaat toenemen. Bosbeheer vereist een lange-termijn visie, zodat het mogelijk blijft om in te spelen op de veranderende, maatschappelijke houding ten aanzien van het bos. Dit geldt met name voor de productie van hout. Het verleden laat zien dat de belangstelling voor houtproductie en zelfvoorziening aan schommelingen onderhevig is; het verloop van de discussie hierover kent pieken en dalen. De twintigste eeuw laat drie van deze pieken zien, waarbij het initiatief telkens afkomstig was uit één van de 'grote drie': de overheid, de markt en de particuliere sector.

Ook op dit moment zijn er, buiten het bestaande bosbeleid om, minimaal drie zich ontwikkelende discussies gaande die onder andere betrekking hebben op het Nederlandse bos en waarbinnen aandacht wordt gevraagd voor binnenlandse houtproductie: toename van het natuurgericht bosbeheer in Europa, opkomende belangstelling voor de ecologische voetafdruk en tekorten aan energiehout voor de opwekking van groene stroom. In die zin is het dus ook een denkfout om de Nederlandse bosbouw alleen te beschouwen vanaf 1984 en op basis daarvan te praten over de 'teeloorgang' van de bosbouw. Dat is eveneens een voorbeeld van de misvatting dat korte-termijn ontwikkelingen klakkeloos doorgetrokken kunnen worden naar de toekomst.

BRONVERMELDINGEN

Literatuur

- Agnoletti, M. (2000). The development of forest history research. In: M. Agnoletti & S. Anderson (Eds.) (2000). *Methods and approaches in forest history*. CABI, Wallingford & IUFRO, Wenen.
- Baaij, G. de, L. Cleiren & M. van der Zanden (eds.) (2000). *Pro Silva Nederland*. KNBV Commissie Pro Silva Nederland, Velp.
- Berkhout, B., P. Hagen, A. van Leeuwen & A. Truijens (1988). *Het journalistieke verhaal*. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Bol, M.M.G.R. (1986). Het aanzien van de bosbouw. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 58(11/12), pp 370-374.
- Buis, J. (1993). *Holland Houtland. Een geschiedenis van het Nederlandse bos*. Prometheus, Amsterdam.
- Buis, J. & J.P. Verkaik (1999). *Staatsbosbeheer. Honderd jaar werken aan groen Nederland*. Staatsbosbeheer, Driebergen & Stichting Matrijs, Utrecht.
- Commissie Bosuitbreiding (1974). *Beleidsprogramma voor bosinstandhouding en bosuitbreiding in Nederland*. Bosschap, Den Haag.
- Cosijn, R. & H. van der Lans (1978). Bossen, bosbouw en natuurbeheer. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 50(1), pp 13-21.
- Cosijn, R. & G. van der Sande (1982). *Bosbeheer in opspraak. Deel 2*. Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer, Utrecht.
- Denig, E. (1995). Nederlands Bos Akkoord ondertekend. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 67(3), pp 82-84.
- Dielen, L.J.M. & R. Eppenga (2001). Bos en hout in de wereld. SBH, Wageningen. Op: www.sbh.nl/home/bos_en_hout_in_de_wereld.pdf
- Ernst, C. (2000). How professional historians can play a useful role in the study of an interdisciplinary forest history. In: M. Agnoletti & S. Anderson (Eds.) (2000). *Methods and approaches in forest history*. CABI, Wallingford & IUFRO, Wenen.
- Europese Commissie (1997). Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen. Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan. Op: europa.eu.int/comm/energy/library/599fi_nl.pdf.
- Glück, P. (1987). Social values in forestry. In: *AMBIO*, 16(2/3), pp 158-160.
- Goede, D.M. de (2000). *Between fear and hope. A scenario study into the long-term international consequences of a changing forest management in western and central European countries*. MSc-thesis for the Forest Policy and Forest Management Group and Alterra. WUR, Wageningen.
- Goor, C.P. van (1984). De macht van het simpele verhaal. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 56(5), pp 137-139.

- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Jansen, P. (2002). *Rondhoutverwerkers in het nauw. Bos en Hout Berichten, nr. 3*. Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Kleijn, D. & R. Cosijn (1980). *Bosbeheer in opspraak 1975-1980*. Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer, Ede.
- Kooij, P. (1999). *Mythen van de groene ruimte*. Inaugurale rede voor de Landbouwniversiteit Wageningen, uitgesproken op 10 juni 1999. Wageningen.
- Kuiper, L.C. (ed.) (2000). *Nederlands bos in beeld*. Stichting ProBos, Zeist.
- Kuiper, L. & P. Jansen (2002). *Bos en energie*. Stichting ProBos, Zeist & Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Lans, H. van der & G. Poortinga (1986). *Natuurbos in Nederland. Een uitdaging*. IVN, Amsterdam.
- Leijster, W. de (1978). Het Nederlandse bosbouwbeleid en Kritisch Bosbeheer. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 50(4), pp 91-93.
- Maaren, A. van (1978). Is bosbeheer overbodig? In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 50(1), pp 22-26.
- Meadows, D.L. (1972). *Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei*. Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.
- Meiden, H.A. van der (1978). Mens, bos en hout. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 50(4), pp 87-90.
- Meiden, H.A. van der (1981). Politici over houtproductie. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 53(6), pp 153-157.
- Meiden, H.A. van der (1982). *De beschikbaarheid van hout*. Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Meiden, H.A. van der (1983). *Twee belangrijke gebeurtenissen in de bos- en houtpolitiek*. *Bos en Hout Berichten, nr 5*. Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Meiden, H.A. van der (1989). *Bospolitieke perikelen*. *Bos en Hout Berichten, nr 12*. Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Meiden, H.A. van der (1993). Bosbeleid gezien vanuit de praktijk. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 64(3), pp 163-168.
- Ministerie van EZ (1993). *Houtvoorzieningsplan. De Nederlandse houtvoorziening uit binnenlandse bronnen*. Den Haag.
- Ministerie van EZ (1995). *Houtvoorzieningsplan. De Nederlandse houtvoorziening uit buitenlandse bronnen*. Den Haag.
- Ministerie van L&V (1977). *Structuurvisie op het bos en de bosbouw*. Den Haag.
- Ministerie van L&V (1984a). *Meerjarenplan Bosbouw. Beleidsvoornemen*. Den Haag.
- Ministerie van L&V (1984b). *Meerjarenplan Bosbouw. Samenvatting*. Den Haag.
- Ministerie van L&V (1986). *Meerjarenplan Bosbouw. Regeringsbeslissing*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1992). *Evaluatie Meerjarenplan Bosbouw 1986-1991*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1993). *Bosbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Den Haag.

- Ministerie van LNV (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Den Haag.
- Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking & Ministerie van LNV (1991). *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud*. Den Haag.
- Nabuurs, G.J. & A.V. Lioubimow (2000). Future development of the Leningrad region forests under nature-oriented forest management. In: G.J. Nabuurs (2001): *European forests in the 21st century. Impacts of nature-oriented forest management assessed with a large-scale scenario model*. Alterra, Wageningen.
- Poppema, J. (2002). *Omgaan met sturen. Een studie naar de manier van omgaan van lokale actoren met beleidsinstrumenten vanuit verschillende bestuurlijke niveaus*. Doctoraalscriptie bij de Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit.
- Rademaker, B.F.M. (1988). *De Nederlandse bosbouw en houtvoorziening in de oorlogsjaren '40-'45*. Doctoraalscriptie bij de Vakgroep Boshuishoudkunde, Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- Redactie NBT (1985). Nederlands bosbeleid geformuleerd. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 57(1), pp 1-20.
- Regiegroep AH2000 (1999). *Actieplan Hout 2000*. Stichting Bos en Hout, Wageningen.
- Roelfsema, R. (2000). Nederlandse bosbouw dobbert mee in de wereldhoutzee. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 72(4), pp 155-158.
- RIVM (2002). Milieucompendium. Op: www.rivm.nl/milieucompendium.
- O'Rourke, K.H. & J.G. Williamson (1999). *Globalization and history. The evolution of a nineteenth-century Atlantic economy*. MIT press, Cambridge Massachusetts.
- Schanz, H. (1999). Social changes in forestry. In: P. Pelkonen, A. Pitkänen, P. Schmidt, G. Oesten, P. Piussi & E. Rojas (Eds.) (1999). *Forestry in changing societies in Europe, Part I*. SILVA Network.
- Schendelen, M. van (1997). *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland. Een symbiotische relatie*. Nederlands Architectuurinstituut, Rotterdam.
- Schmithüsen, F. (1993). Forest policy development in an international perspective. In: *Nederlands Bosbouw tijdschrift*, 64(3), pp 150-159.
- Stichting Industrie-Hout (1966). *Populierenbos en recreatie*. Wageningen.
- Thompson, P. (1978). *The voice of the past. Oral history*. Oxford University Press, Oxford.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1978). Handelingen in de Tweede Kamer, 5 juni 1978. Den Haag. In: D. Kleijn & R. Cosijn (1980). *Bosbeheer in opspraak 1975-1980*. Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer, Ede.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1980a). *Motie van de leden Braams en Van der Linden*. Voorgesteld op 12 maart 1980. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1980b). *Handelingen in de Tweede Kamer, 27 februari 1980*. Den Haag.
- Vereniging van Nederlandse Papierfabrikanten (1965). *Papierhoutproductie in Nederland. Populierenbos in Oostelijk Flevoland*. Haarlem.

- Windt, H.J. van der (1995). *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*. Boom, Amsterdam/Meppel.

Informanten

- Dhr. K. de Beer, beleidsmedewerker bij het ministerie van EZ.
- Dhr. J. van den Bos, oud-directielid van Staatsbosbeheer.
- Dhr. R. Busink, beleidsmedewerker bij het ministerie van LNV.
- Dhr. C. van Goor, oud-directeur van De Dorschkamp.
- Dhr. A. van Maaren, oud-medewerker Staatsbosbeheer/emeritus hoogleraar Boshuishoudkunde.
- Dhr. H. van der Meiden, oud-directeur Stichting Bos en Hout.

Overige bronnen

- GroenLinks website op *www.groenlinks.nl*. Laatst bezocht op 10-02-2003.
- 'Hout van ver stookt best groen'. In: *De Volkskrant*, 16-3-2002.
- Milieudefensie website op *www.milieudefensie.nl*. Laatst bezocht op 10-02-2003.
- NC-IUCN The Netherlands & the World Ecology op *www.nciucn.nl/nederlands/programmas/neth_worlddecology/neth_we/fsecology+.htm*. Laatst bezocht op 10-02-2003.
- SBH Kerngegevens, op *www.sbh.nl/kerngegevens*. Laatst bezocht op 10-02-2003

BIJLAGE I LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AH2000	Actieplan Hout 2000
BBP	Bosbeleidsplan
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie & Maatschappelijk Werk
EG	Europese Gemeenschap
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
HOSP	Houtoogststatistiek en Prognose Oogstbaar Hout
HVP	Houtvoorzieningsplan
KNBV	Koninklijke Nederlandse Bosbouw Vereniging
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij
L&V	Ministerie van Landbouw & Visserij
LWKB	Landelijke Werkgroep Kritisch Bosbeheer
MJPB	Meerjarenplan Bosbouw
NBA	Nederlands Bos Akkoord
NBL21	Nota Natuur, Bos en Landschap in de 21 ^e Eeuw - Natuur voor mensen, mensen voor natuur
NBP	Natuurbeleidsplan
NBT	Nederlands Bosbouwtijdschrift
NC-IUCN	Nederlands Comité International Union for the Conservation of Nature
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SBH	Stichting Bos en Hout
SIH	Stichting Industrie-Hout
SNM	Stichting Natuur en Milieu
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
VNP	Vereeniging van Nederlandse Papierfabrikanten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
WNF	Wereld Natuur Fonds